



รายงานการศึกษากลุ่ม

(Group Report)

เรื่อง การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชน

กรณีศึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา

ในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จัดทำโดย กลุ่มช่าง

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 2

สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม

ประจำปี 2555

รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Report)

เรื่อง การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชน
กรณีศึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา
ในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จัดทำโดย กลุ่มช่าง

- | | |
|-----------------------|---------------|
| 1. พลโท สุรศักดิ์ | ศรีศักดิ์ |
| 2. พลตำรวจตรี ศุภกิจ | ศรีจันทร์นนท์ |
| 3. นายธรรมศักดิ์ | ล่อเอี่ยม |
| 4. นายยงเกียรติ | อติเศรษฐกุล |
| 5. นางศศิวิมล | ธนาสนดี |
| 6. นายวินัย | มณฑาพงษ์ |
| 7. นางสาวดวงพร | ต่อพงษ์กร |
| 8. นายภูวพัฒน์ | ต้นขลิลา |
| 9. นางสิตางค์ | ตั้งศิริ |
| 10. พันตำรวจโท ประวุธ | วงศ์สินิล |

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 2
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี 2555

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญ (ต่อ)	จ
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
๑.๓ ขอบเขตการวิจัย	๓
๑.๔ วิธีการศึกษาวิจัย	๔
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย	๔
บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรม	
๒.๒ หลักการแนวคิด การบังคับโทษ และกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ	๕
๒.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพักการลงโทษ และการขอพระราชทานอภัยโทษ	๑๐
๒.๓ นันทามติของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ	๒๓
๒.๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545	๒๔
๒.๕ แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง	๒๕
๒.๖ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546	๒๙
๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๓๓
๒.๘ แนวคำพิพากษาศาลฎีกา	๓๗
บทที่ ๓ แนวคิดในเรื่องการคุ้มครองที่ดินสาธารณะและการเยียวยาจำเลยในคดีอาญา	
เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ	
๓.๑ แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการคุ้มครองที่ดินสาธารณะ	
- ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๔๑
- การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	
๑) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางแพ่ง	๔๔
๒) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางอาญา	๔๗
๓) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางปกครอง	๕๐

สารบัญ (ต่อ)

๓.๒ แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการคุ้มครองที่ดินสาธารณะ	๕๑
๓.๒ แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม	๕๕
- แนวทางการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาตาม กฎหมายต่างประเทศ	๕๖
- แนวความคิดในการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญา ในประเทศไทย	๖๖
 บทที่ ๔ วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย	
๔.๑ รูปแบบการศึกษาวิจัย	๗๐
๔.๒ ขั้นตอนและวิธีการศึกษาวิจัย	๗๒
๔.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	๗๓
๔.๔ วิธีวิเคราะห์ข้อมูล๗๔	
 บทที่ ๕ ผลการศึกษาวิจัย	
ลักษณะที่ ๑ การแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะกับการดำเนินงาน ตามมติสมัชชา ปฎิรูปประเทศไทยระดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ.2554 มติที่ 3 เรื่อง การคืนความเป็นธรรม ให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร	๗๕
ลักษณะที่ ๒ การแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินในเรือนจำ และทัณฑสถานสังกัดกรมราชทัณฑ์เพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทาน อภัยโทษ และแนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมี คำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน	๘๐
 บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
๖.๑ สรุปผลการวิจัย	๙๘
๖.๒ ข้อเสนอแนะ	
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๐๓
- ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	๑๐๔
- ข้อเสนอแนะอื่นๆ	๑๐๕
บรรณานุกรม	๑๐๗

สารบัญ (ต่อ)

ภาคผนวก

รายชื่อคณะผู้วิจัย	๑๐๙
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	๑๑๐
แบบสัมภาษณ์	๑๑๒

กิตติกรรมประกาศ

งานศึกษาวิจัยในหัวข้อ “การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนกรณีศึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เกิดจากแรงบันดาลใจของคณะผู้วิจัยที่ต้องการเห็นความเป็นธรรมเกิดขึ้นในสังคมตามกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวันพี พ.ศ. ๒๕๑๖ อีกทั้งสมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยได้นำเอาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐมาเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อหาแนวทางให้ความช่วยเหลือกับผู้บริสุทธิ์และผู้ที่ถูกขัดเจตนากระทำผิดและหาแนวทางการเยียวยาที่เหมาะสมต่อไป เจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อสร้างความเป็นธรรมและสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นกับคนในสังคม คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าหัวข้อนี้หากได้นำมาศึกษาวิจัยย่อมจะเป็นประโยชน์ที่จะสามารถเสนอผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อนำเอาไปใช้คืนความเป็นธรรมให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาดังกล่าวให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไปได้

ผลสำเร็จของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ถือเป็นความกรุณาของคณาจารย์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) จำนวน ๔ ท่าน ได้แก่ ผศ.ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ผศ.ดร.จันทรานูช มหากาญจนะ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ดร.พลอย สืบวิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และ ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ คณะนิติศาสตร์ ที่ได้รับเป็นคณาจารย์ที่ปรึกษา ได้เสียสละเวลาอันมีค่ามาให้คำแนะนำ คำชี้แนะ คำติชม ที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าอย่างยิ่งต่องานศึกษาวิจัยในครั้งนี้มาเป็นลำดับจนนำไปสู่พัฒนาการที่สมบูรณ์และสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ จึงขอขอบพระคุณในความกรุณาเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายนี้ ต้องขอขอบพระคุณผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ผู้เชี่ยวชาญจากนักวิชาการและภาคประชาชน ที่ได้กรุณาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมติสมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยและแนวทางในการดำเนินการตามมติดังกล่าวให้กับกระทรวงยุติธรรม รวมถึงเพื่อนนักศึกษาหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๒ นักวิชาการ และภาคประชาชน ที่ได้ตอบแบบสัมภาษณ์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จนได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนงานวิชาการฉบับนี้ และทำให้งานวิจัยชิ้นนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ที่จะสามารถนำไปใช้เพื่อความเป็นธรรมกับเพื่อนมนุษย์ต่อไป ขอขอบพระคุณนางศิวกร คุรัตน์เวช ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักกิจการยุติธรรม และคณะที่คอยดูแลเอาใจใส่และประมวลข้อคิดเห็นจากคณาจารย์ที่ปรึกษาให้กับคณะผู้วิจัยในการดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จนบรรลุผลสำเร็จด้วยดี

คณะผู้วิจัยกลุ่มข้าง

บทสรุปผู้บริหาร

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชน กรณีศึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ” ผู้ศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษและแนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวอันเป็นวิธีการเยียวยาให้กับประชาชนผู้ต้องคำพิพากษาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งกระทำความผิดโดยขาดเจตนา เพราะความไม่รู้กฎหมายหรือการเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาค้นคว้าจากแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย งานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษ การบังคับโทษ การนิรโทษกรรม การพักโทษ การขอพระราชทานอภัยโทษ การเยียวยาโดยวิธีอื่น การบังคับคดีแพ่ง แนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ ฉันทามติของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทย แนวคำพิพากษาฎีกา และแนวคิดทฤษฎีของต่างประเทศ และการรวบรวมข้อมูลจากกระทรวงยุติธรรมที่ได้ส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดิน รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และความคิดเห็นของภาคประชาชน

จากการศึกษาพบว่าบุคคลส่วนใหญ่ในหลายสาขาวิชาชีพมีความเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่สะสมกันมานานและมักเกิดกับประชาชนที่เป็นเกษตรกรรายจน อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ตนมีเพียงสิทธิครอบครองแต่ไม่มีเอกสารสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และมีบางส่วนเป็นการบุกรุกเชิงพาณิชย์ เมื่อรัฐบังคับใช้กฎหมายกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภทในรูปแบบเดียวกันคือการฟ้องเป็นคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่ง ประชาชนจึงตกเป็นจำเลยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ต้องถูกขับไล่ รื้อถอนหรือชำระค่าเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก ประชาชนที่ต้องคำพิพากษาเหล่านี้มีความรู้สึกที่ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคม เพราะเหตุจากความยากจนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่มีความรู้ที่จะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์สู้กับรัฐได้ สิ่งเหล่านี้คือช่องว่างในสังคม แต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วทุกฝ่ายก็ต้องเคารพและปฏิบัติตาม บุคคลเหล่านี้จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาสังคม และปัญหาอาชญากรรมติดตามมา จึงสมควรที่จะต้องหาวิธีบรรเทาความเดือดร้อนและความเสียหายที่ได้รับรวมทั้งวิธีแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาทางอาญาและได้รับโทษจำคุกควรมีการแยกแยะผู้กระทำผิดว่าเป็นการกระทำผิดโดยขาดเจตนาโดยแท้ หรือเป็นผู้ยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือเป็นผู้มีเจตนาบุกรุกที่ดินของรัฐ มีเจตนาจะทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เป็นนายทุนหรือลูกจ้างของบุคคลเหล่านั้น เมื่อสามารถแยกกลุ่มบุคคลเหล่านี้ออกมาได้แล้วควรมาพิจารณากระบวนการเยียวยาว่าควรใช้วิธีใด เช่น การพักการลงโทษที่ลดเงื่อนไขในเรื่องเวลาต้องโทษลง การนิรโทษกรรม หรือการขอพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น อันเป็นการนำผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคมเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่อไป เช่นเดียวกับการบังคับในทางแพ่งที่จะต้องมีการขับไล่รื้อถอนหรือ

บังคับชำระค่าเสียหาย ซึ่งฝ่ายโจทก์เป็นฝ่ายรัฐ จึงควรมีแนวทางการเยียวยาว่ารัฐควรมีนโยบายให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของการบังคับคดีไว้ก่อน และหาวิธีนำที่ดินดังกล่าวมาบริหารจัดการให้บุคคลผู้สมควรได้รับการเยียวยาได้เข้าทำกินในที่ดินดั้งเดิม มีรายได้และกลับมาเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินให้เป็นทรัพยากรของชาติต่อไป หรือใช้วิธีไกล่เกลี่ยหาแนวทางร่วมกันของฝ่ายเจ้าหนี้ลูกหนี้ให้เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากที่สุด ซึ่งหากสามารถกระทำได้ตามแนวทางที่ได้มีการศึกษามานี้ก็จะเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ลดความรู้สึกเหลื่อมล้ำ และสร้างสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมอันจะเป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาวิจัยมีประเด็นข้อเสนอแนะคือ ในคดีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและจะใช้วิธีบรรเทาความเสียหายนั้น จะต้องมีการแยกแยะผู้ได้รับโทษจำคุก หรือผู้เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาว่าเป็นประเภทใด โดยต้องมีการสร้างหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าหากมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์นี้แล้วสมควรใช้มาตรการบรรเทาความเสียหายตามที่กล่าวข้างต้น นอกจากนี้มีข้อเสนอแนะว่ารัฐควรมีการปฏิรูปกลไกในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้และเพื่อป้องกันมิให้เข้ามาบุกรุกในพื้นที่สงวนหวงห้ามที่รัฐกำหนดไว้อีก ควรประกาศเขตสงวนหวงห้ามโดยให้มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันและมีการออกสำรวจพื้นที่จริงรวมถึงรับฟังข้อเท็จจริงจากประชาชน ก่อนทุกครั้งที่จะมีการออกกฎหมายประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้าม ควรมีการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมทั้งรัฐควรมีนโยบายในการพิสูจน์สิทธิกันใหม่ภายใต้ความเสมอภาคและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน หรือการนำที่ดินเหล่านี้มาบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐและให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้าอาศัยทำกินได้โดยชอบธรรมต่อไป

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับผู้ต้องขังในคดีอาญาที่ได้กระทำผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้แนวทางที่จะช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดี ซึ่งถือได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ และจะได้นำเสนอผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมในการพิจารณาคืนความเป็นธรรมให้กับผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวในโอกาสต่อไป

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชดำรัสวันรพี ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ความว่า “ ในป่าสงวนฯ ซึ่งทางราชการขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่เราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้วเพ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมาย เขาก็ฝ่าฝืนเพราะว่า ตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่มาก่อน เขามีสิทธิในความเป็นมนุษย์ หมายความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง ”

ปัญหาที่ดินทำกินถือเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของเกษตรกรผู้มีฐานะยากจน ในอดีตพระเจ้าอยู่หัวเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศไทยจนมีการขนานนามพระองค์ท่านว่าเป็น “พระเจ้าแผ่นดิน” และตั้งแต่ก่อนมีการตราประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ พระเจ้าอยู่หัวก็ทรงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาจับจองที่ดินเพื่อทำประโยชน์และได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนได้ทำกินอยู่ แต่การเปิดโอกาสให้ได้สิทธิในการครอบครองและได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นย่อมต้องมีหลักเกณฑ์ จะเห็นได้ว่าก่อนปี พ.ศ. 2497 ก็ได้มีกฎหมายที่ดินหลายฉบับเกิดขึ้น จนกระทั่งในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ มีการตราประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้สิทธิในที่ดินโดยเฉพาะการต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ในสมัยนั้นประชาชนในประเทศไทยมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับพื้นที่ประเทศไทย การเข้าครอบครองและทำประโยชน์อย่างแท้จริงจึงมีไม่มาก โดยรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ต้องมาแจ้งการครอบครองภายใน ๑๘๐ วัน หลังจากวันที่ ๑ ธันวาคม 2497 เพื่อที่จะได้รับสิทธิในการครอบครองที่ดิน แต่ในความเป็นจริงในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ยังไม่มีความเจริญมากพอที่จะทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ห่างไกลความเจริญสามารถมาแจ้งการครอบครองกับรัฐได้ เพราะการสื่อสารไม่ทั่วถึง การคมนาคมยังไม่สะดวก บางพื้นที่หากจะเดินทางมายังที่ตั้งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเดินผ่านป่าและถิ่นทุรกันดารซึ่งต้องใช้เวลาานาน ฉะนั้นในเวลา ๑๘๐ วัน จึงเป็นระยะเวลาที่สั้นมากที่จะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิดังกล่าวจากรัฐ

หลังจากนั้นได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่สงวนหวงห้ามของรัฐหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือแม้กระทั่งที่ดินราชพัสดุ ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณะ หรือที่สงวนหวงห้ามประเภทอื่น โดยหลักการรัฐจะต้องเข้าสำรวจพื้นที่ก่อนว่าพื้นที่ใดควรจะสงวนไว้เป็นที่ดินของรัฐ หากมีประชาชนเข้าอยู่อาศัยแล้ว รัฐจะต้องกันพื้นที่เหล่านั้นออกจากเขตสงวนหรือหากจำเป็นจะต้องสงวนไว้ ก็ควรจะจ่ายค่าชดเชยให้กับราษฎร โดยก่อนที่รัฐจะสงวนพื้นที่ใดก็จะต้องมีประกาศแจ้งให้ประชาชนที่ทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่เหล่านั้นมาทำการคัดค้านภายใน ๙๐ วัน และถ้าไม่มีผู้ใดมาคัดค้านก็จะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามต่อไป แต่ในทางปฏิบัติมีหลายพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนได้ขีดพื้นที่สงวนในแผนที่โดยไม่ได้นำเนินการสำรวจพื้นที่ว่ามีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์อยู่หรือไม่ และไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ทางราชการกำหนด เมื่อประกาศ

เป็นเขตสงวนฯ แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก็นำกฎหมายเหล่านั้นมาใช้บังคับกับประชาชนทั้งที่อยู่ก่อนและหลังการประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามฯ ประชาชนที่อยู่ก่อนประกาศเขตสงวนหวงห้ามฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผู้ยากจนไม่มีโอกาสที่จะแสวงหาพยานหลักฐานมาต่อสู้กับภาครัฐได้เพราะฐานข้อมูลที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ส่วนใหญ่อยู่ในภาครัฐและต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการตรวจสอบประกอบกับประชาชนไม่มีทุนทรัพย์ที่จะหาพยานหลักฐานเหล่านี้มาต่อสู้คดี จึงเป็นความด้อยโอกาสสำหรับคนยากคนจนที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้ ทำให้ประชาชน ผู้สุจริตไม่ได้รับความเป็นธรรม ถือเป็นความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรมไทยที่ผู้ทำกินในที่ดินของตนเองจะต้องถูกเจ้าหน้าที่จับกุมดำเนินคดีและถูกลงโทษจนติดคุกติดตาราง ได้รับความทุกข์ทรมานแสนสาหัส

“เกษตรกรที่ทำหน้าที่ผลิตกลับไม่มีที่ดินสำหรับการผลิต ชาวบ้านที่เคยอยู่ในที่ของตัวเองมาแต่ปู่ย่าตาทวดต้องถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่ของตัวเอง บางคนถูกจับ ถูกปรับ ถูกคุมขัง บางคนตายในคุกก็มี การถูกจับเพราะบุกรุกที่ของตัวเอง กลายเป็นวลีจากปาก ต่อปาก ที่สะท้อนความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ฝังลึกในจิตใจของผู้คน” (บทความพิเศษ ปฏิรูปประเทศไทย: นิรโทษกรรมประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม, ศ.นพ.ประเวศ วะสี ประธานคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓)

หลังจากที่ศาลได้พิพากษาให้ประชาชนผู้ยากไร้ต้องรับผิดชอบตามพฤติการณ์ในการกระทำผิดขนาดของพื้นที่ทำการบุกรุก ความเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ แล้ว หากลงโทษถึงจำคุกก็จะต้องถูกส่งตัวไปคุมขังยังเรือนจำหรือทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ และบางรายอาจมีการบังคับคดีทางแพ่งเพื่อเรียกชดเชยค่าเสียหายด้านทรัพยากรป่าไม้ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ค่าโลกร้อน” การบังคับคดีให้ออกจากพื้นที่และรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูก หรือเรื่องอื่นๆที่สืบเนื่องจากคำพิพากษา จึงเป็นความทุกข์ของเกษตรกรผู้สุจริตที่จะต้องเสียผู้นำครอบครัว เสียหายจากการลงทุนทำการเกษตร จนกลายเป็นคนล้มละลาย มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินของกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ มีจำนวน ๑๙๗ ราย จากเรือนจำและทัณฑสถาน จำนวน ๔๐ แห่ง และจากข้อมูลของกรมบังคับคดี ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๓ มีจำเลยที่อยู่ในการบังคับคดีกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน จำนวน ๘๐๖ ราย มูลค่าทุนทรัพย์ ๔๓๐,๐๗๒,๖๔๕ บาท ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีทั้งที่เข้ามาบุกรุกก่อนและหลังการประกาศพื้นที่เป็นเขตสงวนหวงห้าม มีทั้งเจตนาจงใจกระทำผิดในลักษณะของนายทุนรายใหญ่ หรือ ประชาชนผู้ยากไร้ มีทั้งไม่ได้เจตนากระทำผิด รวมกันอยู่

เมื่อวันที่ ๒๔ - ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้มีการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ ณ อิมแพ็คคอนเวนชั่น เมืองทองธานี ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรมคือ การคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร และได้มีการลงมติในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยมีสาระสำคัญที่เป็นเรื่องเร่งด่วน ๒ เรื่อง คือ

๑. คดีที่ศาลพิจารณาถึงที่สุดแล้ว ให้มีการพักโทษ ลดโทษ และคุมประพฤติ นอกจากนี้ให้ระงับและทบทวนการคิดค่าเสียหายในกรณีคดีโลกร้อน

๒. คดีที่ดินที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ให้มีการจำหน่ายคดีชั่วคราว อนุญาตให้ประชาชนผู้ต้องหาและครอบครัวอยู่อาศัยทำกินในที่ดินเดิม โดยในระยะเร่งด่วนขอให้สามารถใช้ตัวบุคคลหรือตัวกองทุนยุติธรรมในการค้ำประกันตัวแทนหลักทรัพย์ รวมทั้งเน้นการพิจารณาพฤติกรรมการขอใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน

ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการปฏิรูป จะได้นำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อเรียกร้องของภาคประชาชนต่อไป

การพิจารณาเพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับผู้สุจริตถือเป็นสิ่งสำคัญที่กระบวนการยุติธรรมทุกภาคส่วนจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงดำรัสไว้ และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการและสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยได้กำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการอย่างเหมาะสม มีคุณภาพ น่าเชื่อถือ เปิดเผย โปร่งใส และที่สำคัญต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการบริหารราชการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จึงเป็นเหตุผลหลายประการที่คณะผู้วิจัยเห็นสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาวิจัยกรณีการคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร เฉพาะกรณีผู้ได้รับผลกระทบหลังมีคำพิพากษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานสังกัดกรมราชทัณฑ์ และ การบังคับคดีแพ่งกับผู้กระทำความผิดในความรับผิดชอบของกรมบังคับคดี โดยทั้งสองหน่วยงานอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประเด็นที่จะทำการศึกษาวินิจฉัยนี้เป็นการศึกษาถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวโดยยึดถือการให้ความเป็นธรรมให้กับทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ รวมถึงการช่วยเหลือเยียวยาสำหรับผู้ที่ถูกกระทำผิดโดยขาดเจตนา เพื่อนำข้อเสนอจากการวิจัยเสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน เสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษต่อไป

๒. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน เสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

ขอบเขตการศึกษาวินิจฉัย

เป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี การบังคับคดีโทษ กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพักการลงโทษ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการ ภาคประชาชน เพื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษ หรือ พระราชทานอภัยโทษ ให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับผลกระทบจากคดีการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมถึงหาแนวทางในการงดการบังคับคดีแก่ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายใต้ฉันทามติของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นแนวความคิดในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามแนวทางในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มุ่งเน้นให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการอย่างเหมาะสม มีคุณภาพ น่าเชื่อถือ เปิดเผย โปร่งใส และที่สำคัญต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการบริหาร ราชการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การกำหนด หลักเกณฑ์และแนวทางครั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนควบคู่กันไป และ อาจต้องคำนึงถึงแนวคิดในการพักการลงโทษ เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานของการวิจัยครั้งนี้ต่อไป

วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยค้นคว้าจากหนังสือ บทบัญญัติ ทางกฎหมาย คำพิพากษาศาลและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ที่มีประสบการณ์ มีความรู้ในกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการ และภาคประชาชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

๑. ทำให้ได้หลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมในการพิจารณาผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับ ปัญหาที่ดินทำกิน เสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทาน อภัยโทษต่อไป
๒. ทำให้ได้แนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดี ความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน เสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาต่อไป
๓. เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมให้กับทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในประเด็น ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรม

ก่อนที่จะทำการศึกษาวิจัยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และกระบวนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องรวมถึงผลงานการศึกษาวิจัย สรุปผลการประชุม และการสัมมนาทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางหาวิธีการช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่สุจริตผู้ต้องคำพิพากษา รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษ การขอพระราชทานอภัยโทษ และแนวทางในการบังคับคดี เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของภาคประชาชนต่อไป โดยมีการทบทวนวรรณกรรม ดังนี้

๑. หลักการแนวคิดการบังคับโทษ และกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ
๒. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพักการลงโทษ และการขอพระราชทานอภัยโทษ
๓. ฉันทามติของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ
๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕
๕. แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง
๖. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖
- ๗.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๘. แนวคำพิพากษาศาลฎีกา

๑. หลักการแนวคิดการบังคับโทษ และกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ

๑.๑ ความหมายของการบังคับโทษ

“การบังคับโทษ” ตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Penalty” มีการให้นิยามความหมายตาม Black’ Law Dictionary ว่าเป็นการลงโทษที่มีการกำหนดโทษผู้กระทำความผิดโทษจำคุกในเรือนจำ หรือการปรับและวิธีอื่นๆ รวมถึงการลงโทษเป็นจำนวนเงินที่พิจารณาตามความเสียหายของแต่ละความผิดที่ได้กระทำกับรับหรือพลเรือนเป็นเรื่องของการทดแทนชดเชยให้กับคู่กรณีฝ่ายที่ได้รับความเสียหายและสูญเสีย จากการกระทำอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

“การบังคับโทษ” เป็นมาตรการในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการจำคุกและโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล การบังคับโทษจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ (Strafvollzugsrecht หรือ Penalty Law หรือ Prison law) กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ

ของประเทศไทยที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๕๔๗ และกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

“บุคคลที่ถูกบังคับโทษจำคุก” คือผู้ต้องขังที่มีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาด ได้แก่ บุคคลที่ถูกขังตามหมายจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดและบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้ลงโทษ

ในการบังคับโทษจำคุกต้องช่วยให้ผู้ต้องขังนั้นสามารถที่จะดำเนินชีวิตของตนในอนาคตได้โดยปราศจากการกระทำความผิดอาญา อย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งการบังคับโทษจะต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำความผิดใดๆต่อไปด้วย

๑.๒ กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษจำคุกไว้ เช่น

- ตามมาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน เป็นหลักที่รับรองความเท่าเทียมกันของประชาชนในรัฐ ไม่ว่าจะต้องโทษจำคุกหรือเป็นบุคคลทั่วไปก็ตาม

- ตามมาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางร่างกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

ดังนั้น มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

- มาตรา ๔ การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล เป็นการรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐ ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ต้องรับโทษจำคุก ดังนั้น กฎหมายราชทัณฑ์และการบริหารงานราชทัณฑ์ต้องเป็นไปตามหลักการที่สำคัญในรัฐธรรมนูญ

- มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย

- มาตรา ๔๓ การคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ กรณีของผู้บังคับโทษจำคุกนั้น ถือเป็นข้อยกเว้นที่สามารถบังคับโทษได้

๑.๓ การกิจของกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ความหมายของกฎหมายอาญา ในความหมายอย่างกว้างเป็นระบบจะประกอบไปด้วยกฎหมายอาญาสารบัญญัติ (Criminal Law) กฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติ หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Law) กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ หรือกฎหมายราชทัณฑ์ (Penalty Law หรือ Prison law) และเมื่อพิจารณาในเชิงกระบวนการและองค์กรก็คือกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นเอง

การกิจของกฎหมายอาญา มีดังต่อไปนี้

๑) การกิจในการคุ้มครองสังคม กล่าวคือ ในฐานะเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๒) การกิจในการปราบปรามและในการป้องกันการกระทำความผิด เมื่อการกระทำความผิดใดเกิดขึ้น ก็จะต้องใช้กฎหมายในการปราบปราม การใช้กฎหมายในการปราบปรามนี้เป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดนั้นขึ้นอีกในอนาคตด้วย

๓) การกิจในการคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ ดังเช่นมีบทบัญญัติความผิดต่อชีวิตร่างกาย ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เป็นกรอบแห่งการคุ้มครองของกฎหมาย ทำให้ชีวิตปลอดภัยทั้งร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน

การที่จะทำให้กฎหมายอาญามีผลบังคับและทำให้การกิจของกฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัตินั้น จำต้องอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอีกส่วนที่สำคัญ คือ กฎหมายบังคับโทษที่เป็นกลไกตามภารกิจของกฎหมายอาญา คือการบังคับโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและการบังคับโทษ โดยมุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล การบังคับโทษในประเทศไทยกระทำโดยมุ่งควบคุม และลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่ามุ่งที่จะบังคับโทษ

๑.๔ วัตถุประสงค์ของการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ

การลงโทษคือ การปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการปฏิบัตินั้นต้องได้รับผลร้ายเนื่องจากการที่ผู้นั้นได้ฝ่าฝืนแนวปฏิบัติอันเป็นกติกาของสังคม ตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญาตามที่ได้กำหนดโทษไว้ในขณะกระทำนั้นว่าเป็นความผิด โดยที่รัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลร้ายนั้นๆ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ได้รับโทษรู้สึกสำนึกว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำความผิดเป็นพฤติกรรมที่คนในสังคมส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น และเข้าสู่กระบวนการแก้ไขพฤติกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลง ในทางทฤษฎีหรือปรัชญาการลงโทษ ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่สำคัญมีดังนี้

๑.๔.๑ การลงโทษเพื่อการทดแทน (Retribution) กล่าวคือผู้ใดกระทำความผิดก็จะต้องได้รับโทษเป็นการทดแทน นักปรัชญาชาวเยอรมัน Immanuel Kant ได้ให้เหตุผลสนับสนุนทฤษฎีนี้ และมีความคิดว่า ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำของเขา และด้วยเหตุนี้

มีผลเสมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้กระทำความผิด ความผิดที่ได้กระทำและโทษที่ได้รับจะต้องเป็นส่วนที่เหมาะสมกัน ซึ่งมีแนวคิดเป็น ๒ ทางคือ

แนวทางแรก เป็นแนวคิดในสมัยดั้งเดิมว่าถ้าความผิดที่ได้กระทำลงก่อให้เกิดผลร้ายแรงเพียงใด โทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับก็จะรุนแรงเพียงนั้น ดังเช่น Lex Talionis หรือหลักตาต่อตา ฟันต่อฟัน เช่นที่ Kant กล่าวว่าผู้ที่ฆ่าคนตายจะต้องถูกประหารชีวิตนั้นเป็นผลของหลักทดแทน ซึ่งเป็นหลักเหตุผลที่ไม่อาจโต้แย้งได้และไม่มีข้อยกเว้น

แนวทางที่สอง มีแนวคิดที่ละเอียดอ่อนขึ้น โดยเน้นหนักไปทางศีลธรรม ไม่ได้มองผลของความผิดอย่างแนวทางแรก แต่มุ่งดูสภาพจิตใจของผู้กระทำความผิดมากกว่าดูผลของความผิด พิจารณาจากหลักศีลธรรมที่ว่าทุกคนจะต้องได้รับผลที่ตนพึงได้รับผลดี ผู้กระทำชั่วจะต้องได้รับการประณามและการลงโทษ

อย่างไรก็ดี ยังมีปัญหาอยู่ว่าทำไมสังคมต้องเข้าไปลงโทษผู้กระทำความผิด การที่รัฐเข้ามารับหน้าที่ลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการทดแทนเพื่อป้องกันมิให้มีการแก้แค้นกันเอง ทำให้สังคมวุ่นวาย เพราะจะมีการแก้แค้นกันเองโดยไม่สิ้นสุดซึ่งแสดงถึงความรู้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอกว่าให้ได้รับความเป็นธรรมด้วย โดยการลงโทษผู้กระทำความผิดให้ได้รับผลร้ายที่สาสมและทดแทนกันอย่างยุติธรรม วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชน แม้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ลดความสำคัญลง เพราะสังคมมีเหตุหรือวัตถุประสงค์อื่นในการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดเข้ามาประกอบและวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนก็มีจุดอ่อนหลายประการ คือ

๑) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนไม่ได้มองถึงประโยชน์ในอนาคต คือ ไม่ได้พิจารณาถึงว่าการลงโทษนั้นจะมีผลในทางป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ การลงโทษเพื่อการทดแทนมิได้ทำให้เกิดผลอะไรกลับคืนมา

๒) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นของสังคมแต่คำนึงถึงความเหมาะสมของโทษกับความผิดที่กระทำ ฉะนั้นเมื่อได้ลงโทษผู้กระทำตามอัตราโทษแล้ว ก็ต้องปล่อยตัวออกมาทั้งๆ ที่เป็นอันตรายต่อสังคมอยู่ หรือเช่นกรณีการตัดมือผู้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์ สังคมจะไม่ได้อะไรจากการลงโทษดังกล่าว นอกจากคนพิการที่สังคมจะต้องเป็นภาระเลี้ยงดูต่อไป

๓) เป็นการยากที่จะวัดขนาดความรุนแรงของโทษกับความผิดว่ามีความเท่าเทียมกันจริงหรือไม่ เพราะในสภาพความเป็นจริง สังคมยังไม่สามารถมีมาตรการใดๆ ที่จะลงโทษให้ได้สัดส่วนกับความผิดอย่างแท้จริงได้ เช่นกรณีการลักทรัพย์ การจะลงโทษอย่างไรจึงจะสาสม หากจะใช้โทษจำคุก จะต้องจำคุกกี่ปีจึงจะทดแทนกันได้ เป็นเรื่องของความรู้สึกทั้งสิ้น ยังไม่มีมาตรฐานใดๆ ที่จะวัดได้ว่าทดแทนกันได้ ปัญหาจึงเกิดว่าผู้กระทำความผิดถูกลงโทษอย่างยุติธรรมหรือผู้เสียหายได้รับการตอบแทนที่ยุติธรรมหรือไม่

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ เป็นผลทำให้วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนลดความสำคัญลงในปัจจุบัน แต่ก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เพราะยังสอดคล้องกับความรู้สึกของผู้เสียหายและประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษเพื่อทดแทนให้สาสมกัน

๑.๔.๒ การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ (Deterrence) กล่าวคือ การลงโทษจะคำนึงถึงแต่เพียงผลของการลงโทษต่อตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงผลต่อประชาชนทั่วไปด้วย วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อประโยชน์ ๒ ประการคือ

ประการแรก เพื่อให้มีผลแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก

ประการที่สอง เพื่อเป็นตัวอย่างให้คนทั่วไปเห็นว่าเมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษเพื่อคนทั่วไปจะได้ทราบ จะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นบ้าง

อย่างไรก็ดี ความกลัวที่จะถูกลงโทษนอกจากจะทำให้หลายคนไม่กล้ากระทำความผิดแล้วยังมีผลทำให้คนทั่วไปคิดว่าการกระทำความผิดเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำและพึงหลีกเลี่ยงอันจะยังผลให้บุคคลไม่กล้าที่จะกระทำความผิด แต่สำหรับการที่จะทำให้การลงโทษมีผลในการข่มขู่และยับยั้งนั้น เรย์เจฟฟอรี กล่าวไว้ว่าจะต้องทำให้การลงโทษมีความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาค และโทษที่เหมาะสม

๑.๔.๓ การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข กล่าวคือ การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขนั้น มีแนวคิดว่าการลงโทษตามทฤษฎีปรับปรุงแก้ไขประสงค์เพียงเพื่อจะป้องกันไม่ให้บุคคลที่ได้กระทำความผิดแล้วเกิดความยับยั้งชั่งใจไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งทฤษฎีนี้เกิดขึ้นภายหลังทฤษฎีที่ 1 และที่ 2 ที่กล่าวมาแล้ว แนวคิดทฤษฎีนี้เห็นว่าการทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความยากลำบากหรือได้รับผลร้ายด้วยการลงโทษไม่น่าจะทำให้คนประพฤติดีขึ้น กรอบกับการลงโทษเพื่อการข่มขู่ไม่มีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษแล้วกลับใจไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ไม่ได้เป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้กระทำความผิดมีความสามารถที่จะกลับตัวเป็นคนดีได้เลย

๑.๔.๔ การลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสกระทำความผิดได้อีก (Incapacitation) กล่าวคือ เป็นทฤษฎีที่มุ่งป้องกันการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกโดยทำให้ผู้กระทำความผิดหมดโอกาสกระทำความผิดได้อย่างดีที่สุด วิธีการตัดโอกาส ไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีกอาจได้แก่ การจำคุกผู้กระทำความผิดไว้ตลอดชีวิต การประหารชีวิต เป็นต้น โดยประสงค์จะกำจัดผู้กระทำความผิดให้ออกไปจากสังคมอย่างถาวร อันเป็นการป้องกันให้คนในสังคมอยู่ได้อย่างปลอดภัย การกำจัดต้นเหตุแห่งภัยตั้งแต่เริ่มแรกจะทำให้ประชาชนไม่ต้องหวาดระแวงภัยจากบุคคลนั้นๆ อีกต่อไป

สำหรับวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษหรือจุดมุ่งหมายของการบังคับโทษ เป็นการพัฒนาการจากแนวคิดในอดีตในการลงโทษเข้ามาสู่ยุคใหม่ ที่มีแนวคิดที่เป็นเสรีนิยมในการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ ตลอดจนทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาก มุ่งที่จะปรับเปลี่ยนบำบัดฟื้นฟูหรือแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลที่บกพร่องในเรื่องต่างๆ เป็นเหตุให้กระทำความผิดกฎหมายอาญาอันเป็นภคินิสัยกรรม ถึงขนาดไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับคนในสังคมปกติได้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำคุณลักษณะดังกล่าวนี้ไป

ปรับปรุงแก้ไข ยกระดับความเจริญทางจิตใจและพฤติกรรม ให้อยู่ในระดับเกณฑ์มาตรฐานคนปกติในสังคมนั้นๆ ได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

๑) เพื่อให้ผู้ต้องขังมีการดำรงชีวิตในอนาคต โดยปราศจากการกระทำความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม กล่าวคือ วัตถุประสงค์ในข้อนี้มุ่งเน้นการดำรงชีวิตในอนาคตโดยปราศจากการกระทำความผิด และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

๒) เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม การบังคับโทษเป็นการจำกัดเสรีภาพของนักโทษเพื่อเข้าสู่มาตรการในการแก้ไขชนิดต่างๆ ตามระยะเวลาที่สมควรโดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับความบกพร่องของนักโทษคนนั้น เมื่อบำบัดรักษาเป็นปกติแล้วจึงปล่อยบุคคลนั้นเข้าสู่สังคม วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจึงเป็นการคุ้มครองสังคม

๓) ปรับปรุงแก้ไขบำบัดพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย คือการยกระดับสามัญสำนึกและพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้ขึ้นมาสู่ระดับปกติ และสามารถพัฒนาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยและพฤติกรรมได้ จึงต้องมีการส่งเสริมคุณค่าในตัวบุคคล ส่งเสริมความสามารถของบุคคล ต้องแสดงผลลัพธ์ของความคิดและการกระทำและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจสำหรับความเป็นไปได้ที่จะสามารถหาเลี้ยงชีพเพื่อชดเชยจุดอ่อนหรือสิ่งบกพร่องของแต่ละคน การบำบัดปรับปรุงแก้ไขนี้ นักโทษแต่ละคนจะไม่เหมือนกัน ต้องมีการวิเคราะห์หาสาเหตุและวางแผนการบังคับโทษเป็นรายๆ ไป อันจะยังผลสุดท้ายให้เกิด คือ เมื่อพ้นโทษแล้วไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของวัตถุประสงค์ของการลงโทษ และการบังคับโทษนั้น แต่เดิมการลงโทษจำคุกมุ่งเน้นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่เน้นการแก้แค้น ทดแทน การข่มขู่ การตัดโอกาสกระทำความผิดและการแก้ไขฟื้นฟู แต่จากวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูอันเป็นวัตถุประสงค์ข้อสุดท้าย ได้รับความสนใจและมีการติดต่อหรือศึกษาผลที่ได้ในหลายประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ ทำให้ได้ผลว่าจริงๆ แล้ว การแก้ไขฟื้นฟูปรับแก้พฤติกรรมจะต้องเป็นเรื่องหลักในการนำมาใช้ก่อนวัตถุประสงค์ข้ออื่น จะทำให้เกิดศักยภาพที่เป็นผลได้จริงเป็นไปตามภารกิจของกฎหมายอาญา วิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายบังคับโทษ กล่าวคือ การปกป้องคุ้มครองสังคมและสร้างความสงบสุขให้กับสังคมอย่างแท้จริงได้

๒. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพักการลงโทษ และการขอพระราชทานอภัยโทษ

๒.๑ ทฤษฎีการพักการลงโทษ

ทฤษฎีของการพักการลงโทษคือ บุคคลที่ถูกปลดปล่อยจะอยู่ภายใต้การสอดส่อง และขึ้นนำระหว่างกระบวนการปรับปรุงตัวเข้าสู่สังคม แต่ไม่ใช่กรณีที่ทำเนิการนี้ภายหลังที่ได้รับโทษเต็มมาแล้ว

ทำให้รู้สึกว่าการถูกสอดส่องดูแลในสังคมภายนอกก็ยังมีคุณค่ามากกว่าการได้รับอาหารและที่อยู่ระหว่างพักการลงโทษมากกว่า ที่จะสร้างกระแสการเงินหมุนเวียนอยู่เฉพาะภายในเรือนจำ¹

๒.๑.๑ ทฤษฎีกรุณา (Grace)

ทฤษฎีกรุณาถูกวางแนวทางให้เป็นรูปเป็นร่างจากคำวินิจฉัยที่สำคัญยิ่งของผู้พิพากษาคาร์โดโซ (Justice Cardozo)² ในคดี Escoe V. Zerbst ว่า “การรอกการลงโทษหรือการลงโทษที่ไม่กำหนดแน่นอน (suspension of sentence) เรียกว่าเป็นการกระทำแห่งความกรุณา (an act of grace) ” ศาลสูง (Supreme Court) ได้ใช้คำว่า “เป็นความกรุณา” (favor) และ “เป็นสิทธิ” (Privilege) แก่แนวนโยบายสำหรับกำหนดเงื่อนไขในการปลดปล่อย ภายใต้ทฤษฎีกรณานี้ เป็นการจัดตั้งทั้งระบบการพักการลงโทษ และการปลดปล่อยนักโทษแต่ละคนเป็นสิ่งที่มอบให้โดยความกรุณาจากฝ่ายบริหาร การพักการลงโทษเทียบได้ว่า มีความคล้ายคลึงกับอภัยโทษที่เป็นการยอมรับสิ่งที่เรียกว่า “an act of grace” เหมือนกัน การใช้ทฤษฎีกรณานี้ศาลสามารถที่จะปลดปล่อยนักโทษ ออกไปเท่าที่เป็นไปได้ตามสิทธิของนักโทษเพื่อที่จะพักการลงโทษและเพื่อให้สอดคล้องกับอิสรภาพที่ถูกจำกัดของผู้ที่พักการลงโทษ

ในคดี Curtis V. Bennett ศาลมลรัฐ Iowa กำหนดว่า “ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษไม่มีสิทธิที่จะรับฟัง (hearing) ก่อนที่จะมีการเพิกถอนการพักการลงโทษ” และยังวางหลักว่า “เมื่อคณะกรรมการยอมให้นักโทษได้รับการพักการลงโทษ ถือได้ว่าเป็นความกรุณาอย่างหนึ่ง มากกว่าเป็นหน้าที่อันพึงต้องกระทำ”³

ดังนั้นตามแนวทฤษฎีกรณานี้ การพักการลงโทษจึงเป็นของขวัญ (gift) ซึ่งอาจถูกกำหนดเงื่อนไขได้ตามที่ผู้ให้พอใจ ดังนั้นในการที่ศาลจะอนุญาตให้มีการเพิกถอนของขวัญดังกล่าว ศาลจะต้องรักษาไว้ซึ่งสถานะที่เหมาะสมด้วย

๒.๑.๒ ทฤษฎีสัญญา (Contract)

เมื่อผู้ได้รับการพักการลงโทษออกจากเรือนจำ เขาจะต้องลงลายมือชื่อไว้ในแบบฟอร์มที่กำหนดเงื่อนไขไว้สำหรับการปลดปล่อยของเขา รูปแบบนี้เองที่ถูกกำหนดขึ้นตามทฤษฎีสัญญา ผู้ได้รับการพักการลงโทษยอมรับเงื่อนไขเหล่านี้สำหรับการพักการลงโทษของเขาเหมือนกับที่คู่สัญญาตามทางธุรกิจการค้าที่เห็นชอบในการยอมตนเข้ามาผูกพันตามกฎหมายภายใต้ข้อความเหล่านั้นในสัญญาตาม

¹ Norman J. Swaton and Loren Morgan, Administration of Justice: An Introduction (New York: D. Van Nostrand company, 1980), p.276.

² University of Penn., Comment the Parole system, University of Penn. Law Review Volume 120 Number 2 (December 197X, p.286.

³ Ibid. p.287.

ข้อความคิดของสัญญาโดยทฤษฎีแล้ว ผู้ได้รับการพักการลงโทษอาจจะบอกปิด หรือ ปฏิเสธข้อความในแบบฟอร์มที่ให้ไว้ได้ เลือกที่จะปฏิเสธดังกล่าวได้ในคดี *United States V. Wilson*⁴

“ศาลกล่าวว่า การยอมรับตามข้อความนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นของประสิทธิภาพในการให้อภัยโทษ การอภัยโทษจริง ๆ แล้ว เพื่อจะให้มีผลสมบูรณ์นั้น การยอมรับเป็นสิ่งสำคัญ การได้รับจะไม่สมบูรณ์หากปราศจากการยอมรับ มันอาจจะถูกบอกปิด หรือปฏิเสธโดยผู้ซึ่งได้รับข้อเสนอแนะ และถ้าข้อเสนอถูกปฏิเสธเราจะพบว่าไม่มีอำนาจใดในศาลที่บังคับให้เขายอมรับได้”

๒.๑.๓ ทฤษฎีคุมขัง (Custody)

บทบัญญัติของการพักการลงโทษ กำหนดไว้ว่าผู้ได้รับการพักการลงโทษยังคงถูกคุมขังตามกฎหมายภายใต้อำนาจของผู้บัญชาการจากเรือนจำ หรือคณะกรรมการพักการลงโทษหรือตัวแทนของฝ่ายบริหารอื่น ๆ ดังนั้นศาลก็ได้รับรองทฤษฎีคุมขังนี้โดยเห็นว่าการพักการลงโทษเป็นการจำคุกที่มีประสิทธิภาพในทางกฎหมายและผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ โดยโครงสร้างของระบบแล้ว ยังคงเป็นนักโทษอยู่แต่ถูกจองจำโดยเงื่อนไขและข้อจำกัดของการพักการลงโทษที่กำหนดไว้ หากมีการละเมิดเงื่อนไขแห่งการปลดปล่อย เขาจะถูกเปลี่ยนสถานะเป็นนักโทษผู้หลบหนีการคุมขังในทันที ก็จะได้รับรองทฤษฎีคุมขังนี้โดยเห็นว่าการพักการลงโทษเป็นการจำคุกที่มีประสิทธิภาพในทางกฎหมาย และผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษโดยโครงสร้างของระบบแล้วยังคงเป็นนักโทษอยู่แต่ถูกจองจำโดยเงื่อนไขและข้อจำกัดของการพักการลงโทษที่กำหนดไว้ หากมีการละเมิดเงื่อนไขแห่งการปลดปล่อย เขาจะถูกเปลี่ยนสถานะเป็นนักโทษผู้หลบหนีการคุมขังในทันที

๒.๑.๔ ทฤษฎี Exhausted Rights

ทฤษฎีนี้ดำเนินควบคู่ไปกับทฤษฎีคุมขัง แนวพื้นฐานของทฤษฎีนี้วางอยู่บนมุมมองที่ว่า การพักการลงโทษเป็นส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำแต่ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินโทษ (sentencing process) กล่าวคือทฤษฎีนี้เห็นว่าหลังจากที่การกล่าวหาถูกตัดสินด้วยกระบวนการพิจารณา (ที่สิทธิต่างๆ ของเขาถูกปกป้อง) แล้ว การคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญจะไม่ขยายไปถึงการบังคับโทษในภายหลัง ทฤษฎีนี้เห็นว่า การกล่าวหา (the accused) เป็นการให้สิทธิที่จะได้รับการปกป้องตามหลักนิติธรรม (Due Process) และเห็นว่ากระบวนการพิจารณาและการตัดสินโทษเป็นที่น่าพอใจแล้ว สิทธิของนักโทษภายใต้หลักนิติธรรมจะถูกใช้ไปแล้วจนหมดสิ้น เมื่อสิ้นสุดการลงโทษขั้นสูงสุด (maximum sentence) ขั้นตอนหลัง การตัดสินชี้ขาดจะไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และแบ่งแยกระบบ

⁴ Ibid.

การพักการลงโทษออกจากข้อความคิดที่ประยุกต์ใช้กับระบบรอกการลงโทษ ถึงแม้ว่าในทางองค์ประกอบของกฎหมายและลำดับชั้นของทั้งสองระบบนี้จะเหมือนกันก็ตาม

๒.๑.๕ ทฤษฎี *Parens Patriae*

ทฤษฎีนี้ใกล้ชิดกับทฤษฎีการคุมขัง มีพื้นฐานของการปรับปรุงผู้กระทำความผิดตามแบบของการแก้ไขผู้กระทำความผิด ทฤษฎีนี้จำกัดสิทธิของนักโทษและผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษให้อยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นในการใช้ดุลพินิจ และความยืดหยุ่นในการปรับปรุงแก้ไขผู้ได้รับการพักการลงโทษ ทฤษฎีนี้สรุปว่า คณะกรรมการพักการลงโทษมีจุดสนใจเพียงอันหนึ่งอันเดียวต่อผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษคือ การส่งเสริมให้มีการแก้ไขปรับปรุงพวกเขาเหล่านั้นด้วยเหตุที่บุคคลหนึ่งไม่ต้องการความปกป้องจากผู้ที่มีจุดสนใจในสิ่งเดียวกัน ทฤษฎีนี้จึงใช้แยกผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษออกจากความเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมด้วยเหตุผล และความสม่ำเสมอของทฤษฎีนี้จึงปรับใช้กับขอบข่ายของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของเด็กแต่หลักนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อไม่กี่ปีมานี้

๒.๒ วัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษ⁵

การพักการลงโทษนั้นเป็นการให้รางวัลแก่นักโทษที่ความประพฤติดี อย่างไรก็ตามการให้รางวัลมิใช่วัตถุประสงค์หลักของการพักการลงโทษ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการพักการลงโทษที่สำคัญมี 3 ประการ ดังนี้

๑. ในด้านของรัฐ การพักการลงโทษนั้นมีวิวัฒนาการมาจากการที่รัฐต้องการระบายนักโทษเนื่องจากเรือนจำมีความแออัดเกินไป ดังนั้น เพื่อต้องการระบายนักโทษออกจากเรือนจำและเป็นการลดภาระของรัฐในด้านค่าใช้จ่าย จึงมีการนำเรื่องการพักการลงโทษมาใช้

๒. ในด้านของตัวนักโทษ การพักการลงโทษมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมอิสระได้โดยง่ายโดยให้อยู่ภายใต้การช่วยเหลือแนะนำในระหว่างที่อยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลง และมีขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ในเรื่อง การปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นคนดีเนื่องจากผู้ต้องขังที่ถูกจองจำอยู่นาน ๆ เมื่อได้รับการปลดปล่อยมักจะปรับตัวเข้ากับสังคมได้ไม่ดีเท่าที่ควร จึงพบว่าผู้กระทำความผิดมักจะกระทำความผิดซ้ำอีก ดังนั้นการพักการลงโทษจะช่วยให้นักโทษเหล่านั้นปรับตัวเข้ากับสังคมได้ดีขึ้น และอาจจะไม่กระทำความผิดอีก หรือกระทำความผิดน้อยลง เพราะจะเป็นการช่วยตั้งแต่ตอนออกจากที่คุมขัง และหลังจากที่ได้รับการปลดปล่อย ซึ่งไม่ใช่เป็นการปลดปล่อยอย่างเป็นอิสระ ยังมีเงื่อนไขคุมประพฤติ ซึ่งบุคคลที่กระทำความผิดที่ถูกปล่อยตัวก็ยังคงต้องถูก

⁵ มณฑิรา ศิลปธร, การพักการลงโทษ: ศึกษาเปรียบเทียบในระบบกฎหมาย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 8-9.

ควบคุมอยู่ การพักการลงโทษเป็นเสมือนสะพานเชื่อมช่องว่าง ระหว่างวิถีชีวิตที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ภายในเรือนจำกับชีวิตอิสระในชุมชนเป็นที่ยอมรับกันถึงความจริงที่ว่าช่วงเวลาแรก ๆ ที่ผู้ต้องขังได้รับการปลดปล่อยใหม่ ๆ จะประสบปัญหาการปรับตัวเข้ากับสังคม ทั้งยังต้องประสบกับความรังเกียจเหยียดฉันทของสาธารณชนโดยทั่วไปด้วย

๓. ในด้านสังคม วัตถุประสงค์ของการให้พักการลงโทษคือ การป้องกันสังคมเนื่องจากการพักการลงโทษเป็นวิธีการที่มีการติดตามดูแล สอดส่อง ควบคุมพฤติกรรมของนักโทษในช่วงเวลาที่ออกไปสู่สังคม การคุมประพฤติผู้ต้องขังในช่วงนี้จะมีพนักงานพักการลงโทษตามดูแลอย่างใกล้ชิด ผู้ต้องขังจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและจะถูกนำกลับเข้ามาจำคุกอีก ถ้าปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไข ควบคุมความประพฤติ ซึ่งมีผลสนับสนุนให้ผู้ต้องขังที่ได้รับพักการลงโทษเคยชินต่อแนวทางปฏิบัติที่ต้องทำตามแบบแผนของสังคม อันจะทำให้บุคคลนั้นๆ ไม่ประกอบอาชญากรรมขึ้นอีกไม่มากนักน้อย สังคมจึงได้รับการป้องกันไปในตัว เพราะผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษจะต้องถูกดูแลติดตามอย่างใกล้ชิด เมื่อคิดที่จะกระทำผิดก็จะเกรงไม่กล้าที่จะทำเพราะอาจถูกจับได้ง่ายซึ่งจะเกิดผลร้ายให้แก่ตัวเองคือ จะต้องถูกลงโทษในความผิดนั้นและยังถูกเพิกถอนการพักการลงโทษอีกด้วยนอกจากนี้ถ้าผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษมีพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจ เจ้าพนักงานพักการลงโทษก็มีสิทธิที่จะนำตัวกลับไปสู่ทัณฑสถานอีกได้ การพักการลงโทษจึงเป็นการป้องกันสังคมให้พ้นจากอาชญากรรมโดยทางอ้อมด้วย

๒.๓ ประโยชน์ที่ได้รับจากการพักการลงโทษ^๖ มีดังนี้

๑. เป็นการจูงใจให้นักโทษประพฤติปฏิบัติตัวอยู่ในระเบียบวินัยทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีมีประโยชน์ในเรือนจำเป็นผลให้กิจการราชทัณฑ์การบริหารงานเรือนจำมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยไม่เกิดปัญหายุ่งยาก

๒. เป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจสร้างความหวังให้แก่ นักโทษว่าจะได้รับอิสรภาพเร็วขึ้นมิใช่ทอดอทอดกับระยะเวลาจำคุกที่กำหนดไว้โดยคำพิพากษาทำให้มีกำลังใจฝึกรบหรือทำงานให้เรือนจำอันเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งเรือนจำและนักโทษ

๓. เป็นการลดจำนวนประชากรในเรือนจำวิธีหนึ่ง ทำให้ไม่แออัดจนเกินไป

๔. เป็นความก้าวหน้าทางราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษโดยไม่ใช้เรือนจำ เป็นการทดสอบการประสานงานกันในการควบคุมความประพฤติของนักโทษ ให้สังคมมีโอกาสเป็นผู้มีส่วนแก้ไข ควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดมากขึ้นแทนที่จะเป็นไปในการทำนองขจัดปัญหาชั่วคราวโดยจับไปคุมขังไว้แล้วสังคมก็ลืมไปปล่อยให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เท่านั้น

⁶ วิสัย พุกกะวัน , คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (กรุงเทพฯ : พ.จ.ก.ทิพย์อักษร , 2527) , หน้า 201

๕. เป็นการฝึกให้นักโทษเข้าอยู่ในสังคมอย่างมีกฎเกณฑ์ มีเงื่อนไขภายใต้การสอดส่องดูแลของสังคม นักโทษจะต้องฝึกฝนตัวเอง ให้รู้จักอยู่ในสังคมที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้และเป็นภาวะที่นักโทษจะต้องกลับเข้ามาอยู่โดยปกครองตัวเองไม่มีการควบคุมอีกต่อไปในวันข้างหน้า

๒.๔ หลักเกณฑ์การพักการลงโทษในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๓๒ (๕) มาตรา ๔๓ (พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๐) กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๕๐) และฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ.๒๕๕๓) มีหลักการพักการลงโทษพอสรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๓๒ นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอดุสาหะความก้าวหน้าในการศึกษาและทำการงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษอาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(๑) - (๔).....

(๕) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้แต่การพักการลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อลงโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตและระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่า ๑ ปี แต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

(๖) ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกินห้าวันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีที่เปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

มาตรา ๔๓ นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา ๓๒ (๕) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องจำคุก ตามมาตรา ๓๒ (๖) หรือ (๘) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีกโดยไม่ต้องมีหมายจับ หรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังอยู่ และให้ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา ๓๒ (๕) หรือการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา ๓๒ (๖) หรือ (๘) สั่งถอนการพักการลงโทษ หรือถอนการลดวันต้องโทษจำคุกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้

กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๕๐) และฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ.๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙

ข้อ ๙๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพักการลงโทษ” มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบการพักการลงโทษ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งปลัดกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย อธิบดีกรมคุมประพฤติ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนกรมสุขภาพจิตผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักทัณฑ์ปฏิบัติเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการส่วนพักการลงโทษเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๙๒ นักโทษเด็ดขาดผู้ใดจะได้รับพักการลงโทษตามมาตรา ๓๒ (๕) ต้องผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเจ้าพนักงานเรือนจำอีกสองคนที่ผู้บัญชาการเรือนจำแต่งตั้งเป็นกรรมการ เมื่อได้คัดเลือกแล้วให้เสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพักการลงโทษ ตามข้อ ๙๑

นักโทษเด็ดขาดอาจได้รับพักการลงโทษ ดังต่อไปนี้

๑. ชั้นเยี่ยม ไม่เกินหนึ่งในสามของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาดในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด
๒. ชั้นดีมาก ไม่เกินหนึ่งในสี่ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาดในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด
๓. ชั้นดี ไม่เกินหนึ่งในห้าของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาดในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด

กรณีมีเหตุพิเศษจะพักการลงโทษมากกว่าที่กำหนดไว้ในวรรคสองได้ต่อเมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษตามข้อ ๙๑ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและได้อนุมัติจากรัฐมนตรี

ข้อ ๙๓ เงื่อนไขในระหว่างพักการลงโทษ กำหนดดังต่อไปนี้

๑. ห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ ๙๔
๒. ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามที่กำหนดในข้อ ๙๕
๓. ห้ามกระทำและให้กระทำการตาม (๑) และ (๒)

ข้อ ๙๔ เจื่อนไซที่เป็นข้อห้ามกระทำการมีดังต่อไปนี้

๑. ห้ามเข้าไปในเขตท้องที่ สถานที่ หรือตามเวลาที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์กำหนด
๒. ห้ามคบหาสมาคมกับบุคคลที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดอีก
๓. ห้ามเกี่ยวข้องกับสารระเหย วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตหรือประสาท หรือยาเสพติดให้โทษทุกประเภท รวมทั้งอาวุธปืน เครื่องกระสุน หรือวัตถุระเบิด ทุกชนิด

(4) ห้ามประพฤติดนในทางเสื่อมเสีย เช่น เสพสุราหรือเล่นการพนันที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายอีก

ข้อ ๙๕ เจื่อนไซให้กระทำการมีดังต่อไปนี้

(๑) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเดือนละหนึ่งครั้งจนกว่าจะครบกำหนดโทษหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนด

(๒) ให้พักอาศัยอยู่กับผู้อุปการะตามสถานที่ที่แจ้งไว้ หากจะย้ายที่อยู่หรือเปลี่ยนผู้อุปการะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานคุมประพฤติก่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายในกำหนดระยะเวลารายงานตัวครั้งต่อไป

(๓) ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำและคำตักเตือนของพนักงานคุมประพฤติและเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมคุมประพฤติกำหนด

(๔) ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ หากฝ่าฝืนและถูกลงโทษ โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ไม่ว่าโทษสถานใด ผู้นั้นหรือผู้อุปการะ ต้องแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง

(๕) ให้ประกอบอาชีพที่สุจริต หากเปลี่ยนสถานที่ทำงานหรือย้ายงานใหม่ ต้องแจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบทุกครั้ง เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทราบภายในกำหนดระยะเวลาการรายงานตัวครั้งต่อไป

ข้อ ๙๖ เจื่อนไซนั้นจะกำหนดไว้แต่ข้อเดียวหรือหลายข้อก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสมแก่ลักษณะของบุคคลและพฤติการณ์

ข้อ ๙๗ เมื่อได้มีการอนุมัติการพักการลงโทษแล้ว ให้ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยทราบ โดยผู้ได้รับการพักการลงโทษต้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่เข้าไปพักอาศัยภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับการปล่อยตัว

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ที่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยหรือเข้าไปทำงานทราบภายในเวลาอันสมควร

ถ้าผู้ได้รับการพักการลงโทษได้ย้ายที่อยู่หรือเข้าไปทำงานในท้องที่ที่อยู่นอกท้องที่ที่พนักงานคุมประพฤติท้องที่นั้นรับผิดชอบ ให้พนักงานคุมประพฤติท้องที่นั้นมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ที่ผู้ได้รับการพักการลงโทษเข้าไปพักอาศัยหรือเข้าไปทำงานทราบภายในเวลาอันสมควร

ข้อ ๙๘ หนังสือสำคัญที่ออกตามข้อ ๙๗ ต้องระบุเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติที่กำหนดให้ไว้ด้วย

ผู้ได้รับการพักการลงโทษจะต้องแสดงหนังสือสำคัญนี้ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือเจ้าพนักงานเรือนจำ เมื่อมีการเรียกให้แสดง หากหนังสือสำคัญนั้นสูญหาย ให้รีบแจ้งต่อพนักงานคุมประพฤติและขอรับฉบับแทน

ถ้าไม่แสดงหนังสือสำคัญตามวรรคสอง พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้นั้นส่งเรือนจำก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษ⁷

๑. คุณสมบัติทั่วไปของนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ในข่ายสมควรได้รับการพักการลงโทษ

- ๑.๑ มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย (มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์)
- ๑.๒ มีระยะเวลาการคุมประพฤติ ไม่เกิน ๕ ปี
- ๑.๓ ต้องโทษจำคุกครั้งแรก ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีเคยต้องโทษจำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท สำหรับกรณีเคยต้องโทษจำคุกและได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินมาแล้ว ไม่ถือว่าเป็นการต้องโทษจำคุกครั้งแรก

๒. ลักษณะความผิดที่ไม่สมควรได้รับการพักการลงโทษ โดยพิจารณาจากสำเนาคำพิพากษาหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ดังนี้

- ๒.๑ ความผิดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ทุกกรณี
- ๒.๒ ความผิดต่อชีวิต ร่างกายและจิตใจ เช่น
 - พุทธิการณ์ฆ่าโดยกระทำทารุณโหดเหี้ยม อุกฉกรรจ์ สะเทือนขวัญ
 - ฆ่าเด็ก ฆ่าบุพการี ฆ่าผู้สืบสันดาน
 - ช่มชู้แล้วฆ่า และช่มชู้แล้วพยายามฆ่า

⁷ ให้หลักเกณฑ์การพิจารณาพักการลงโทษมีผลใช้บังคับตั้งแต่ในการประชุมคณะกรรมการพักการลงโทษ (ตามข้อ 91 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2553) ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479) ครั้งที่2/2553 (เดือนกันยายน 2553) เป็นต้นไป

- มือปิ่นรับจ้าง หรือลักษณะเป็นมือปิ่นรับจ้าง หรือมีลักษณะเป็นการรับจ้างฆ่า รวมถึงผู้สนับสนุนและผู้จ้างวาน

- ทำร้ายร่างกายด้วยความทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม(เช่น นายจ้างทำร้ายลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก ฯลฯ)

- ทำร้ายร่างกายสมณเพศที่ประพฤติเหมาะสมตาม สมณสาธูป

- พฤติการณ์ทำร้ายจิตใจอย่างรุนแรง (เช่น ข่มขืนมารดาต่อหน้าบุตร ข่มขืนภรรยาต่อหน้าสามี ทำร้ายบิดาต่อหน้าบุตร ทำร้ายภรรยาต่อหน้าสามี ฯลฯ)

๒.๓ ความผิดต่อเสรีภาพ เช่น จับตัวเรียกค่าไถ่ มีพฤติการณ์ลักพา หลอกหลวง ชักชวน จูงใจเพื่อบังคับหรือจำยอมให้ขอทาน ฯลฯ

๒.๔ ความผิดเกี่ยวกับเพศ เช่น

- กระทำอนาจารเด็กชาย(ลักษณะเช่นเดียวกับกระทำชำเราเด็กหญิง) อายุต่ำกว่า ๑๕ ปี

- กระทำชำเราเด็กหญิง ผู้เสียหาย อายุต่ำกว่า ๑๕ ปี หรือผู้เสียหายเป็นผู้สืบสันดานหรือเป็นศิษย์หรือเป็นผู้อยู่ในความปกครองดูแลหรืออยู่ในความพิทักษ์อภิบาลหรือผู้พิการ

- กระทำผิดเกี่ยวกับเพศทุกกรณีในขณะที่ครองความเป็นสมณเพศ (ทุกศาสนา)

- มีพฤติการณ์อันเป็นลักษณะโทรมหญิง หรือเจตนาโทรมหญิง ถึงแม้ว่าศาลจะมีได้ลงโทษฐานโทรมหญิงด้วยก็ตาม

- เป็นธุระจัดหาล่อไปหรือชักพาไปเพื่อการค้าประเวณี หรือมีพฤติการณ์เข้าข่ายลักษณะเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณีที่ตรวจพบจากสำเนาคำพิพากษาว่าผู้เสียหายถูกบังคับให้ค้าประเวณี ค้าประเวณีข้ามชาติ

- กระทำอนาจารหรือชำเราบุพการี, สมณเพศ

๒.๕ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เช่น

- กระทำผิดลักษณะเป็นแก๊งอาชญากรอาชีพ (เช่น แก๊งลักรถฯ หรือรับของโจร ที่มีการถอดชิ้นส่วนของรถฯ เพื่อนำออกขาย หรือเพื่อนำรถฯ ส่งขายประเทศเพื่อนบ้าน หรือแก๊งมอมยา ฯลฯ)

- โจรอาชีพ (กระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน ตั้งแต่ ๒ คดีขึ้นไป)

- ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ และได้มีการทำร้าย เจ้าทรัพย์จนได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ชีวิต

- ลักหรือทำลายพระพุทธรูปหรือสิ่งอันเป็นที่เคารพสักการบูชาของบุคคลทั่วไปทรัพย์ส่วนกลางของสงฆ์รวมทั้งโบราณวัตถุโบราณสถาน

- เป็นขบวนการฉ้อโกงประชาชน มีผู้เสียหายจำนวนมาก
- ลักหรือทำลายทรัพย์สินที่ใช้สำหรับสาธารณประโยชน์ซึ่งก่อให้เกิดการเสียหายต่อส่วนรวม (เช่น สายไฟฟ้า, สายโทรศัพท์ ฯลฯ)

๒.๖ ความผิดต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ เช่น

- เป็นขบวนการปลอมแปลงเงินตรา ตราสาร และบัตรเครดิต
- เป็นขบวนการปลอมแปลงน้ำมัน หรือค่าน้ำมันเถื่อน
- เป็นขบวนการปลอมบัตรประจำตัวประชาชน หรือปลอมหนังสือเดินทาง
- ค่าแรงงานโดยผิดกฎหมาย
- มีพฤติการณ์ค้าอาวุธสงคราม
- ลักลอบนำคนต่างด้าวเข้ามาภายในราชอาณาจักร
- ขบวนการค้าเด็ก, ค้ามนุษย์
- ความผิดต่อ พ.ร.บ.ฟอกเงิน
- ปลอมใบกำกับภาษีและเอกสารเกี่ยวกับการกำกับภาษี
- ขบวนการก่อความไม่สงบในบ้านเมือง (เช่น เผาโรงเรียน เผาโรงพัก ฯลฯ)

๒.๗ ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น

- พ.ร.บ.ป่าไม้ฯ ที่มีพฤติการณ์เป็นผู้ค้า ขณะถูกจับได้ของกลางเป็นจำนวนมาก ทำเป็นขบวนการ มิใช่เป็นผู้รับจ้างขนหรือเป็นคนขับรถ

ระยะเวลาในการพักการลงโทษ (Length of parole)

หมายถึง ระยะเวลาที่ผู้ถูกพักการลงโทษจะต้องปฏิบัติตนอยู่ในเงื่อนไขและกฎข้อบังคับที่วางไว้ หากมีการฝ่าฝืนจะต้องถูกกล่าวหาว่าดักเตือนหรือเพิกถอนการพักการลงโทษ และถูกส่งกลับไปรับโทษเดิมที่ยังเหลืออยู่

ระยะเวลาพักการลงโทษมีกำหนดอยู่ ๓ วิธี คือ

1. การกำหนดระยะเวลาพักการลงโทษเท่ากับระยะเวลาของโทษที่ยังเหลืออยู่ซึ่งอาจหักเวลาที่ผู้นั้นจะได้ลงเพราะประพฤติดีดีมาก เช่นเดียวกับผู้ที่ต้องโทษอยู่ในเรือนจำด้วยก็ได้
2. การกำหนดระยะเวลาพักการลงโทษโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้
3. การกำหนดระยะเวลาพักการลงโทษโดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษที่จะให้ดุลพินิจตามความเหมาะสม

ซึ่งในประเทศไทยมีการกำหนดให้ระยะเวลานี้มีไม่น้อยกว่า ๑ ปี แต่ไม่ให้เกิดกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

การถอนการพักการลงโทษ

การพักการลงโทษเป็นการให้รางวัลแก่ผู้ต้องขังซึ่งประพฤติดี ให้ออกมาเป็นอิสระก่อนกำหนดตามคำพิพากษา แต่ต้องอยู่ภายใต้การคุมประพฤติโดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ หรือได้มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้แล้ว ก็อาจจะถูกถอนการพักการลงโทษได้

หลักเกณฑ์ในการถอนการพักการลงโทษนั้น กำหนดไว้ในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยบัญญัติว่า

“นักโทษเด็ดขาดซึ่งถูกพักการลงโทษนั้น กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ (๕) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องจำโทษจำคุกตามมาตรา ๓๒ (๖) ซึ่งถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีกโดยมีต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าไปจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา ๓๒ (๕) หรือการลดวันต้องโทษตามมาตรา ๓๒ (๖) สั่งถอนการพักการลงโทษหรือถอนการลดวันต้องโทษจำคุกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้”

กรณีที่จะถอนการพักการลงโทษนั้น จะต้องมีการเขียนเหตุ ที่ประพฤติดรรวมทั้งพยานหลักฐานที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดแจ้ง และ ผู้พักการลงโทษมีโอกาสที่จะนำพยานหลักฐานมาต่อสู้เพื่อแก้ไขหักล้างข้อกล่าวหาได้ โดยจะเสนอข้อมูลเหล่านั้นสู่คณะกรรมการพักการลงโทษเพื่อพิจารณาต่อไป

๒.๕ ผลของการดำเนินการพักการลงโทษในประเทศไทย

เนื่องจากขั้นตอนของการพักการลงโทษนี้ เป็นขั้นตอนที่มุ่งบริหารงานราชทัณฑ์ให้เน้นไปในเรื่องการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้เป็นอย่างดีแต่อย่างไรก็ดีขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อให้พักการลงโทษนั้น ต้องมุ่งถึงความรอบคอบในเรื่องการปลดปล่อยผู้ต้องขังด้วยเพราะแม้ว่าการพักการลงโทษจะมีผลดีหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงต้นหากแต่การพักการลงโทษจะก่อให้เกิดผลร้ายได้เช่นกัน กล่าวคือหากปฏิบัติงานอย่างไม่มีสมรรถภาพ และไม่สุจริต ไม่เที่ยงธรรม เช่นการพิจารณาพักการลงโทษกระทำโดยขาดความรอบคอบถี่ถ้วน จะเป็นการปล่อยให้อาชญากรที่ไม่มีทางกลับตัวได้และถูกขังไว้อย่างดีแล้วให้ออกไปมีอิสระ ก่อภัยให้สังคมขึ้นอีก

ดังนั้น ขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อการพักการลงโทษจึงมีระเบียบของกรมราชทัณฑ์ที่ออกมาวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากมาย จนทำให้มีการวิเคราะห้กันว่า เป็นระเบียบที่ละเอียดมากเกินไปควรพิจารณาทบทวนให้ขั้นตอนต่างๆ เร็วขึ้น

สรุปได้ว่าการพักการลงโทษแก่นักโทษในประเทศไทย ยังอยู่ในวงที่จำกัดแต่การพักการลงโทษที่ดำเนินการอย่างรอบคอบก็จะเป็นผลดีแก่ผู้ต้องขังและสังคมส่วนรวมในด้านป้องกันการกระทำผิดซ้ำ และการประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐจากการต้องคอยดูแลควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำ แต่อย่างไรก็ดีการพักการลงโทษในประเทศไทยก็ควรที่จะต้องเร่งรัดปรับปรุงขยายขอบเขตในด้านต่าง ๆ ให้สามารถใช้ได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

๒.๖ การขอพระราชทานอภัยโทษ (Pardon or Grace)

การขอพระราชทานอภัยโทษ หมายถึง การยกเว้นโทษให้ทั้งหมด หรือส่วน หรือลดหย่อนผ่อนโทษลงให้แก่ผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาให้รับโทษนั้น โดยยังถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดและเคยต้องคำพิพากษา การพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ การพระราชทานอภัยโทษจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีผู้ร้องขอหรือถวายเรื่องต่อพระมหากษัตริย์ และใช้เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นแล้วเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษนั้นไม่ต้องรับโทษอีกเลยหรือลดโทษให้มีการรับโทษแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้ผลของการพระราชทานอภัยโทษนั้นหาทำให้สิทธิต่างๆที่สูญเสียไปเพราะคำพิพากษากลับคืนไม่

ความเป็นมา

การพระราชทานอภัยโทษ เป็นประเพณีสืบทอดกันมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องขัง เนื่องในโอกาสที่สำคัญของบ้านเมือง โดยเป็นไปตามพระราชดำริหรือพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชทานอภัยโทษจะกระทำภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ โดยมีกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่นอน คือพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจทางฝ่ายบริหารในการพระราชวินิจฉัยฎีกาที่ทูลเกล้าถวายขึ้นมา หรือมาจากคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

วัตถุประสงค์ในการพระราชทานอภัยโทษ

- เพื่อให้เกิดผลต่อความมั่นคงของชาติ เพราะการพระราชทานอภัยโทษก่อให้เกิดความรู้สึกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ ความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในหมู่ผู้ต้องราชทัณฑ์
- การพระราชทานอภัยโทษสามารถแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งความบริสุทธิ์
- เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารกิจการราชทัณฑ์
- เพื่อประโยชน์ต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ เมื่อมีการร้องขอจากต่างประเทศ
- ผ่อนคลายความเคร่งครัดของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

การขอพระราชทานอภัยโทษ จะกระทำภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ มาตรา ๒๕๙ – ๒๖๗ มีประเด็นสำคัญดังนี้

มาตรา ๒๕๙ ผู้ต้องคำพิพากษาขอรับพระราชทานอภัยโทษ

มาตรา ๒๖๐ ผู้ถวายเรื่องราวซึ่งต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำยื่นเรื่องต่อพืคคีหรือผู้บัญชาการเรือนจำ เมื่อได้รับเรื่องแล้วให้พืคคีหรือผู้บัญชาการเรือนจำ ออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นเรื่องราวแล้วให้รับส่งเรื่องราวนั้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

มาตรา ๒๖๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ถวายเรื่องต่อพระมหากษัตริย์ ว่าควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

มาตรา ๒๖๑ ทวิ กรณีที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

วรรคสอง พระราชทานอภัยโทษ อภัยโทษ ตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การพระราชทานอภัยโทษ สามารถแบ่งได้ดังนี้

๑. การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป คือการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษโดยการพระราชกฤษฎีกาตามการถวายคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ ในกรณีนี้ทางราชการจะดำเนินการให้แก่ผู้ต้องโทษในทุกชั้นตอน มีในวโรกาสมหามงคลต่างๆเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์

๒. การพระราชทานอภัยโทษเฉพาะราย คือการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคล ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษตามการแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ส่วนการจะได้รับพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ ผู้ที่มีสิทธิยื่นเรื่องราวได้แก่

- ผู้ต้องโทษคดีถึงที่สุด
- ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น บิดา มารดา คู่สมรส บุตร
- สถานทูต

๓. ฉันทามติของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ

ในการประชุมคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ ณ อิมแพ็คคอนเวนชั่น เมืองทองธานี ในประเด็นการคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร ฉันทามติของสมัชชาปฏิรูปประเทศไทย ระดับชาติ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ มีการพิจารณาเรื่องนี้ โดยเห็นว่าประชาชนจำนวนไม่น้อยได้รับความไม่เป็นธรรมในคดีที่ดินและทรัพยากร ทั้งกรณีก่อนและระหว่างพิจารณาคดี และเมื่อคดีถูกตัดสินแล้ว โดยมีสาเหตุของการได้รับความไม่เป็นธรรมหลายอย่าง ได้แก่ ความบกพร่องไม่เป็นธรรมของกฎหมายและกระบวนการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและทรัพยากร เช่น การออกเอกสารสิทธิทับซ้อน ความบกพร่องไม่เป็นธรรมของกระบวนการพิจารณา เช่น การไม่เดินเผชิญสืบ หรือไม่พิจารณาพยานบุคคลหรือประวัติศาสตร์ และการคอร์รัปชั่น เป็นต้น

การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในคดีที่ดินและทรัพยากรต้องทำอย่างเป็นระบบและสามารถแก้ไขได้อย่างยั่งยืน ต้องประกอบด้วย

๑.การให้ความช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างครอบคลุมทุกขั้นตอน

๒.ปฏิรูปกลไกการทำงานในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งทัศนคติของเจ้าหน้าที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกกลไกและกระบวนการ

๓.ปฏิรูปกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีที่ดินและทรัพยากร เป็นต้น

๔.ดำเนินการปฏิรูปที่ดินควบคู่กันไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม

๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางดำเนินการที่ถูกต้อง เป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๘ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร) จึงได้วางมาตรฐานเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้ (สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ , ๒๕๕๒)

๔.๑ การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

๔.๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

๔.๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๔.๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๔.๑.๑ หรือ ๔.๑.๒ เช่น ส.ค.๒ หรือพยานบุคคล เป็นต้น

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายสภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๔.๒ เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๔.๑ แล้ว ปรากฏว่าการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กปร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่

ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๔.๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔.๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔.๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๔.๓ เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๔.๑ แล้ว ปรากฏว่าการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กพร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการดังนี้

๔.๓.๑ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๔.๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ปรากฏว่ารากฐานมีสิทธิดีกว่ารัฐ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ต่อไป แต่หากรัฐมีสิทธิในที่ดินดีกว่ารากฐาน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะจัดสรรที่ดินในส่วนที่รัฐยังไม่มีแผนการจะใช้ประโยชน์ให้ดำเนินการ เช่น สิทธิทำกิน (สทก.) เช่าหรือเช่าซื้อ แล้วแต่กรณี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕) เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายเลขานุการ)

๕ .แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง

๕.๑ การบังคับคดีแพ่ง คือ การบังคับตามคำพิพากษาหรือตามคำสั่งศาลในคดีส่วนแพ่ง เป็นวิธีดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล อันเป็นกระบวนการซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีแล้วซึ่งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำพิพากษา เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้แพคดีไม่ยอมปฏิบัติตามการชำระหนี้ โดยปกติเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีอำนาจที่จะบังคับเอากับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ด้วยตนเอง เพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเรียกว่า **เจ้าพนักงานบังคับคดี** ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการวิธีการบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของหมายบังคับคดี รวมทั้งสภาพแห่งหนี้ที่เปิดช่องให้กระทำการได้และภายใต้ กฎหมายว่าด้วยการบังคับคดีตามที่บัญญัติไว้

หมายบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือหมายที่ออกโดยศาลเพื่อตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการบังคับคดีโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ซึ่งระยะเวลาตามคำบังคับที่กำหนดให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามชำระหนี้ได้ล่วงพ้นไปแล้วแต่ไม่มีการชำระหนี้ หมายบังคับคดีจะปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่น จำนวนเงินตามคำพิพากษาที่ยังไม่ได้ชำระ และวิธีการบังคับคดี ทั้งเงื่อนไขแห่งการบังคับคดีเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้โดยศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี

การบังคับคดีมีทั้งกรณีที่จะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่นการยึดอายัดทรัพย์สิน การขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา การขับไล่ รื้อถอน ฯลฯ และกรณีที่ไม่ต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น หนี้การกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือกรณีสามารถใช้คำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาได้ เป็นต้น

กรณีที่จะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๑๔) ให้ความหมาย **“เจ้าพนักงานบังคับคดี”** หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดี หรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายนี้ และให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติแทน

๕.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี⁸

๕.๒.๑ บทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในการปฏิบัติงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อดูจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ ว่าด้วยการบังคับคดี จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา ๒๗๘ วรรคหนึ่ง ตอนท้ายบัญญัติ “..... ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการใดๆที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีได้โดยให้ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล ” ดังนั้นในการปฏิบัติงานบังคับคดีเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงอยู่ในสถานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล แต่ในขณะเดียวกันตามมาตรา ๒๗๘ วรรคหนึ่ง ตอนต้น บัญญัติว่า “.....ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวางและออกใบรับให้กับให้มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้.....” จึงเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีอยู่ในสถานะเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาด้วย นอกจากนี้ ตามมาตรา ๑ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้นิยามว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีคือเจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดี ซึ่งคือการมีสถานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วย

๕.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๘ บัญญัติว่า “ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี นับแต่วันที่ได้ส่งหมายบังคับคดีให้แก่ลูกหนี้

⁸ พัฒนพงศ์ คงศักดิ์ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2553

ตามคำพิพากษา.....ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวางและออกใบรับให้กับให้มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้และมีอำนาจที่จะเอาทรัพย์สินหรือเงินรายได้จากการนั้นและดำเนินการบังคับทั่วไปตามที่ศาลได้กำหนดไว้ในหมายบังคับคดี.....” ดังนั้นเมื่อมีกรณีที่มีการบังคับคดีจะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ศาลจะออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการออกหมายบังคับคดีของศาลนั้น อาจแบ่งออกได้หลายกรณี แต่กรณีใหญ่ๆ คือ

(๑) การยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อบังคับ ชำระหนี้

(๒) การฟ้องบังคับขับไล่

(๓) การฟ้องบังคับรื้อถอน

โดยในหมายบังคับคดี ศาลจะกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจทำการอย่างใด เช่น ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือให้ไปทำการขับไล่ลูกหนี้ หรือทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใด เป็นต้น

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อบังคับชำระหนี้

การยึดทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มาตรา ๒๗๘ – ๒๘๖ และมาตรา ๓๐๓ – ๓๐๗ แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ

- การยึดทรัพย์ คือการเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อรวบรวมและนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระให้กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ทรัพย์ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เป็นผู้ขายยึด จะต้องเป็นทรัพย์ อันหมายถึง “อสังหาริมทรัพย์” เช่น ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ฯ หรือเป็นสังหาริมทรัพย์ เช่น สิ่งของ เครื่องใช้ เครื่องจักร ยานพาหนะ สัตว์เลี้ยง หรือสิทธิต่างๆ เป็นต้น และทรัพย์เช่นว่านั้นต้องเป็นของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และการยึดต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย กล่าวคือ ให้ยึด หรืออายัดเฉพาะเท่าที่จำเป็นให้เพียงพอต่อการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาพร้อมค่าฤชาธรรมเนียม จะยึดเกินกว่าหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้ และต้องไม่เป็นการยึดซ้ำและทรัพย์สินนั้นไม่ต้องห้าม ตามกฎหมายหรือ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

เมื่อทำการยึดทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแจ้งการยึดให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เช่น ลูกหนี้ตามคำพิพากษา คู่สมรส ทายาท ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม ผู้รับจำนอง และนายทะเบียนตามเอกสารสิทธิ์นั้น เมื่อดำเนินการครบถ้วนแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะรายงานศาลเพื่อขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นต่อไป

- การขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการยึดทรัพย์ ซึ่งจะดำเนินการต่อไปตามหลักของมาตรา ๓๐๘ – ๓๐๙ ตรี เพื่อนำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาดต่างจากการขายทอดตลาดโดยทั่วไป เพราะในการบังคับคดีแห่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็น

ผู้ดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระเบียบกระทรวงยุติธรรม คำสั่งแนวปฏิบัติต่างๆของกรมบังคับคดีเมื่อการขายทอดตลาดทรัพย์สินเสร็จลงด้วยการเคาะไม้ และผู้ซื้อชำระราคาครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ให้ราคาสูงสุด หรือถ้าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินมีทะเบียนจะต้องแจ้งนายทะเบียนให้เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

-การอายัดทรัพย์สิน เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มาตรา ๓๑๐ – ๓๑๕ เป็นกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลภายนอก เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์ที่จะขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการอายัดทรัพย์สินนั้นไปยังบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระหนี้หรือส่งมอบทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ให้นำเงินหรือทรัพย์สินนั้นมาชำระหรือส่งมอบแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น การอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง บัญชีเงินฝาก ฯลฯ เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรวบรวมไว้ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป

(ก) การฟ้องบังคับขับไล่ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๙๖ ทวิ มาตรา ๒๙๖ ตรี และ ๒๙๖ จัตวา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๙๖ ทวิ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกศาลพิพากษาให้ขับไล่หรือต้องออกไปหรือต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่อยู่อาศัยหรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ครอบครอง ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งขับไล่ตามคำพิพากษา เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดการให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้เข้าครอบครองทรัพย์สินพิพาทตามคำพิพากษานั้น โดยให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

การดำเนินการเริ่มเมื่อศาลมีหมายบังคับคดีและเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาแถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวาร เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะมานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยังทรัพย์สินพิพาท กรณีไม่มีบุคคลใดอยู่อาศัย เจ้าพนักงานบังคับคดีจะส่งมอบการครอบครองให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาโดยมีการจัดทำรายงานการดำเนินการไว้เพื่อรายงานศาลทราบ การบังคับคดีก็เป็นอันเสร็จ แต่หากทรัพย์สินพิพาทยังมีบุคคลใดอยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นลูกหนี้หรือบริวาร เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการปิดประกาศกำหนดขับไล่และกำหนดให้บุคคลที่อ้างว่าไม่ใช่บริวารของลูกหนี้ยื่นคำร้องแสดงอำนาจพิเศษต่อศาลภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อครบกำหนดตามประกาศแล้ว หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาแถลงว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากทรัพย์สินพิพาทแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะส่งมอบการครอบครองให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป แต่หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาแถลงว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารไม่ออกจากทรัพย์สินพิพาท เจ้าพนักงานบังคับคดีจะรายงานศาลขอให้มีการจับกุมและกักขังลูกหนี้

⁹ ขวัญระพี จุฬารัตน์ พันธ์ รุ้ง รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง การพัฒนาคุณภาพการให้บริการด้านการยึดทรัพย์สินของกรมบังคับคดี หลักสูตร นบส. รุ่นที่ 55

ตามคำพิพากษาและบริวาร เมื่อศาลออกหมายจับแล้วเป็นหน้าที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่จะต้องไปดำเนินการจับกุมมาให้ศาลเพื่อทำการไต่สวนถึงเหตุที่ไม่ยอมออกจากทรัพย์พิพาทและกำหนดวันเวลาเงื่อนไขเพื่อบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกจากทรัพย์พิพาทต่อไป

ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกจากทรัพย์พิพาทไปแล้วหากมีทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลใดอยู่ในทรัพย์พิพาท เจ้าพนักงานต้องทำการรวบรวมไว้เพื่อส่งมอบต่อไป กรณีไม่อาจส่งมอบได้เพราะไม่พบตัวหรือพบแต่ไม่ยอมรับทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบทรัพย์สินที่รวบรวมไว้มอบให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษารักษาทรัพย์ แล้วหมายแจ้งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษามารับทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด หากไม่มารับ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะรายงานศาลขออนุญาตขายทอดตลาดและเก็บเงินสุทธิตัวแทนเพื่อคืนให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(ข) การรื้อถอนเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๙๖ เบญจ มาตรา ๒๙๖ ทวิ มาตรา ๒๙๖ และมาตรา 296

ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกศาลพิพากษาให้ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปตามหมายบังคับคดี เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะมานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยังทรัพย์พิพาท เจ้าพนักงานบังคับคดีจะปิดประกาศกำหนดวันรื้อถอนไว้ ณ บริเวณที่จะทำการรื้อถอนกำหนดวันให้ทำการรื้อถอนให้เสร็จ หากครบกำหนดแล้วลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่รื้อถอนออกไป เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะมาแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปการรื้อถอน โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจจัดหาบุคคลมาทำการรื้อถอนภายใต้การดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นไปตามหมายบังคับคดีของศาล ค่าใช้จ่ายที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจ่ายไปสามารถเรียกได้จากลูกหนี้ต่อไป เมื่อดำเนินการรื้อถอนเสร็จแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะรายงานให้ศาลทราบต่อไป

กรณีการรื้อถอนตามหมายบังคับคดีชั่วคราว (คดีดำ) เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการรื้อถอนได้ทันทีโดยมาต้องทำการปิดประกาศกำหนดวันรื้อถอน

6 .พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการและสั่งการในส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยได้กำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการอย่างเหมาะสม มีคุณภาพ น่าเชื่อถือ เปิดเผย โปร่งใส และที่สำคัญต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการบริหารราชการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

จากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมในปี ๒๕๔๐ รัฐบาลได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อให้สามารถพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจสังคม จึงได้มีมติเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ทั้งนี้เพื่อให้มีการบริหารจัดการของสังคมที่ดี เกิดขึ้นทั้งใน

ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วยหลักสำคัญ ๖ ประการ คือ

- (๑) หลักนิติธรรม: การใช้กฎระเบียบที่เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับ ไม่ตามกระแส หรืออำนาจตัวบุคคล
- (๒) หลักคุณธรรม: การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ประพฤติตนเป็นตัวอย่างแก่สังคมด้วยความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน
- (๓) หลักความโปร่งใส: การทำงานอย่างโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ตรงไปตรงมา ตรวจสอบได้
- (๔) หลักความมีส่วนร่วม: เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ เสนอความเห็น
- (๕) หลักความรับผิดชอบ: ตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มุ่งแก้ปัญหา กล้ายอมรับผลการกระทำของตน
- (๖) หลักความคุ้มค่า: บริหารกิจการและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ทำการปฏิรูประบบราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- เพื่อให้ข้าราชการเป็นกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล
- เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศในการแข่งขันระดับเวทีโลก
- เพื่อสร้างความโปร่งใส ความตรงไปตรงมาในการปฏิบัติราชการ
- เพื่อให้ข้าราชการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถ
- เพื่อสร้างวัฒนธรรมและคุณค่าใหม่ในวงราชการ

เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฯ มีบทบัญญัติรวม ๙ หมวด ดังนี้

หมวด ๑ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด ๒ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม โดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ

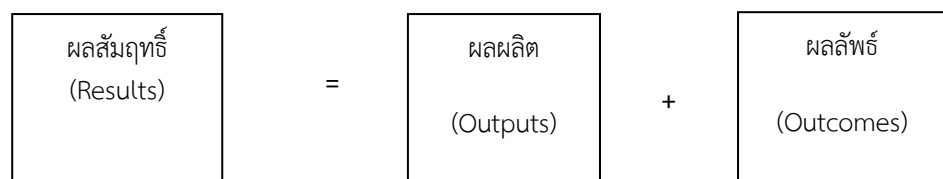
(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้

(๓) กรณีที่ภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องรับพิจารณาความเห็นและชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น

ข้าราชการต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมและประชาชน ผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสม กรณีพบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขโดยเร็ว

หมวด ๔ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึงการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัด (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้ รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ



การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยให้ส่วนราชการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงานได้ ดังนี้

(๑) การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดยการ

๑.๑ ภารกิจต่าง ๆ ต้องมีแผนปฏิบัติงานขึ้นไว้ล่วงหน้า

๑.๒ แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลา งบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ ตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

๑.๓ มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผน

๑.๔ กรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องปรับแก้ไขแผนให้เหมาะสม

(๒) การบริหารราชการแบบบูรณาการ มีแนวทางดังนี้

กรณีหลายส่วนราชการมีภารกิจเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันให้ส่วนราชการกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารจัดการเกิดผลสำเร็จในภารกิจตามเป้าหมายที่เป็นเอกภาพเดียวกัน (การวางแผน + การใช้ทรัพยากร + การดำเนินการ)

(๓) การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๓.๑ ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง

๓.๒ ต้องสามารถประมวลผลความรู้นำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว
เหมาะสมกับสถานการณ์

๓.๓ ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิด
ประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม

๓.๔ ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการ

(๔) ความตกลงในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงาน
(Performance Agreement) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละ
เรื่องและในแต่ละระดับ เช่น ความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ความตกลงระหว่าง
ปลัดกระทรวงกับอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจตามแผน

(๕) การกำหนดแผนบริหารราชการ กำหนดให้จัดทำแผนต่างๆ ดังนี้

๕.๑ แผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารของรัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี
แปลงมาจากนโยบายรัฐบาล โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันเป็น
ผู้จัดทำ โดยต้องจัดทำภายใน 90 วันนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว เป็นแผนระดับชาติ
มีผลผูกพันทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติ

๕.๒ แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไข
เพิ่มเติมกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ร่วมกันเป็น
ผู้จัดทำแผนนิติบัญญัติ แล้วทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปจัดทำกฎหมายต่อไป

๕.๓ แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผนงานของทุกส่วนราชการที่แปลงจากแผนบริหาร
ราชการแผ่นดิน โดยจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการ
ประจำปี

๕.๔ ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้า
ส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่

หมวด ๔ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ

กำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

(๑) หลักความโปร่งใส ต้องมีการประกาศเป้าหมาย แผน เวลา งบประมาณที่ใช้ เพื่อ
สามารถตรวจสอบได้

(๒) หลักความคุ้มค่า

(๓) หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

หมวด ๕ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

(๑) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

(๒) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

หมวด ๖ การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

(๑) การทบทวนภารกิจ

(๒) การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

หมวด ๗ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

(๑) การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน ส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือต้องติดต่อประสานงานกับส่วนราชการด้วยกัน ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบทั่วกัน ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ตรวจสอบงานเสร็จตามเวลาที่กำหนด และ ก.พ.ร. สามารถพิจารณากำหนดเวลาแล้วเสร็จได้หากเห็นว่าไม่เหมาะสม

(๒) การจัดระบบสารสนเทศ

(๓) การรับฟังข้อร้องเรียน

(๔) การเปิดเผยข้อมูลส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไปเว้นแต่กรณีที่เป็นความลับเพื่อความมั่นคง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน

หมวด ๘ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

(๑) การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

(๒) การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

(๓) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ (ส่วนเฉพาะตัวกับส่วนประโยชน์ของหน่วยงาน)

(๔) หากผลการประเมินของส่วนราชการดีให้มีการจัดสรรรางวัลเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ

หมวด ๙ บทเบ็ดเตล็ด

เป็นเรื่องทั่วไป เช่นให้อำนาจ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของ ครม. อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานนอกเหนือพระราชกฤษฎีกานี้ก็ได้

โดยสรุปพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นอกเหนือจากการให้ความสำคัญของหลักการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลแล้ว ยังให้ความสำคัญของการบริหารโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์คือประโยชน์สุขของประชาชน

๗. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๗.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ราย คำสมาน (๒๕๒๘ – ๒๕๒๙) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ การบริหารที่ดินสาธารณะในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ” ตามหลักสูตรนายทหารนักเรียนโรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ ผลการศึกษาค้นพบว่า ควรที่จะมีระเบียบกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ผู้

ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองควบคุมให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบดูแลและรวมถึงการจัดสรรงบประมาณในการดูแลรักษาและออกเอกสารสิทธิด้วย ท้ายสุดได้เสนอแนะให้จัดทำทบัญญัติการคุ้มครองที่สาธารณะไว้เป็นบทเฉพาะในทางกฎหมายเพื่อเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนเพื่อไม่ละเมิดสิทธิสาธารณะ

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (๒๕๓๗) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เป็นวิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ เป็นการศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายว่าด้วยการใช้และการคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐ ปัญหาการต่อรองกฎหมายในเรื่องที่ดินของรัฐจากการที่ปรากฏในคำพิพากษาคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และจากคำอธิบายกฎหมาย โดยมีการศึกษาถึงความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรการทางกฎหมายที่รัฐมีข้อบกพร่องอย่างไร จึงทำให้รัฐไม่สามารถรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ได้

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรยังขาดความชัดเจน คลุมเครือ องค์กรมีอำนาจซ้ำซ้อน ขาดความเหมาะสม และผูกขาดเฉพาะหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่เท่านั้นสำหรับเรื่องระบบการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นการใช้ของประชาชนโดยตรงและเป็นการใช้โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าใช้ได้อย่างเสรี เสมอภาค ไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ส่วนหน่วยงานของรัฐ การใช้มีขอบเขตจำกัดต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานทางปกครอง รูปแบบการใช้มีทั้งนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง

ธรรมรังสี วรรณโก (๒๕๓๙) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ได้ศึกษาความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ระบบการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ระบบจัดการที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) ระบบการจัดการที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือถูกทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ระบบการจัดที่ดินที่มีการสงวน งานวิจัยนี้เป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาระบบการจัดการของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการรวบรวมปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผลการศึกษาพบว่า ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน จึงมีผลต่อการจัดการองค์กร และวิธีการที่แตกต่างกัน การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน ตลอดจนให้อิทธิกรรมสิทธิในที่ดินนั้น ๆ มิได้หมายความว่า หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรนั้นจะเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ๆ แต่การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม และในอนาคตที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินกิจการตามภาระหน้าที่ของรัฐ ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการจัดการที่ดินอัน

เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แตกต่างจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ

นิพัทธ์ พุกกะณะสุต (๒๕๓๕ – ๒๕๓๖) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารและการพัฒนาที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคง และความสมดุลในชาติ” เป็นงานวิจัยในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรไทย โดยมุ่งศึกษาที่มาของปัญหาในการปกครองดูแลและการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ผลของการศึกษาพบว่า ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญเกิดจากการขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อผู้มีหน้าที่ปกครองดูแลตามกฎหมาย จากหน่วยงานราชการ ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ผู้ใช้ไม่คำนึงถึงมูลค่าของความสำคัญของที่ดิน ปลอมแปลงละเลย ขาดการเอาใจใส่ดูแล เนกเช่นทรัพย์สมบัติของตน ขาดการวางแผนการใช้ จึงเป็นการใช้ที่ดินอย่างไม่คุ้มค่า ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ละหน่วยงานต้องการสร้างบทบาทดูแลตนเอง แบ่งปันของงบประมาณขยายอาณาเขตของตน การรังวัดปักเขต การออกเอกสารสิทธิ การดูแลรักษาให้มีคุณค่าหรือการอนุรักษ์ให้ดี ขาดการดำเนินการอย่างจริงจัง หน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการดูแลที่ดินของรัฐ ส่วนที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) ทั้งนี้ ได้สรุปผลถึงปัญหาว่าหลักฐานทางทะเบียนไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐเพราะปลอมแปลงและเกิดจากหน้าที่ร่วมมือกับนายทุนเข้าทำการบุกรุก ขาดปัจจัยด้านอัตราค่าจ้างประมาณในการใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อควบคุมดูแลที่ราชพัสดุ การหวงห้ามไม่มีแผนการที่แน่นอน หลักฐานการสงวนหวงห้ามสูญหาย

นราขวงส์ โลกกะลิน (๒๕๓๙) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน กรณีศึกษาพื้นที่ป่าไม้” งานวิจัยนี้เป็นวิทยานิพนธ์ ระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์ศึกษาสาเหตุการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นโยบายกฎหมายที่รัฐใช้ในการป้องกันและแก้ไข แนวทางของรัฐในการแก้ไข ถูกต้องและสำเร็จหรือไม่

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกที่ดินทำกิน แต่รัฐไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง แม้ในที่ดินของรัฐเอง ก็ไม่มีหลักเขตกำหนดพื้นที่ให้แน่ชัด รัฐไม่มีนโยบายป้องกันการบุกรุกอย่างจริงจัง คงปล่อยให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐก็เข้าสนับสนุนการดำรงอยู่ของชุมชนด้วยการจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่ระบบการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐ ยึดถือเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นหลักโดยไม่รับรองความมีอยู่ของชุมชน การป้องกันและการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ด้วยการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร รัฐมีหน่วยงานในการดำเนินการหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีกฎหมายและระเบียบในการถือปฏิบัติที่แตกต่างกัน แนวทางแก้ไขปัญหา

การบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่าที่ผ่านมาไม่ได้ผล รัฐจึงต้องปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง วางนโยบายให้ชัดเจนและแน่นอน

สมุทร ทองวิจิตร (๒๕๔๑) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณี การบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตหวงห้ามของราชการทหารในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี” งานวิจัยนี้เป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการ มุ่งศึกษาสาเหตุที่ราษฎรเข้าไปบุกรุกที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการนโยบายและแนวทางแก้ไขการบุกรุกที่ดิน ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาของทางราชการ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบุกรุกที่หวงห้ามของทหารในจังหวัดกาญจนบุรีเกิดจากการกำหนดนโยบายที่ไม่รอบคอบชัดเจน ความยากลำบากในการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน การมีส่วนร่วมราชการหลายส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องโดยที่ไม่ได้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้มองเห็นถึง มาตรการการปกครอง การดูแลคุ้มครองและจัดการที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการศึกษากระบวนการที่อยู่ระหว่างตัวนโยบายที่ถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (outcomes) ของนโยบายเพื่อแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนั้น

๗.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ

เนติพันธ์ บุญมา (๒๕๓๙) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของศาลในการพักการลงโทษ : กรณีศึกษาเปรียบเทียบไทยกับสหรัฐอเมริกา งานวิจัยนี้เป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท ภาควิชา นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษของประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา ศึกษาถึง บทบาทของศาลในสหรัฐอเมริกาที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปล่อยตัวผู้ต้องขัง โดยวิธีพักการลงโทษ ศึกษา ถึงความเป็นไปได้ของศาลไทย ที่จะเข้ามามีบทบาทในการพักการลงโทษ รวมถึงการสร้างหลักประกันใน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ ผล การศึกษาพบว่า การพักการลงโทษเป็นการดำเนินการตามทฤษฎีการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดโดย วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ ตามหลักทฤษฎีวิยาสมัยใหม่ การพักการลงโทษเริ่ม ใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2479 แล้ว หากแต่ยังมีใช้เป็นจำนวนน้อยเพราะแนวความคิดทางราชทัณฑ์มุ่งที่จะให้มี การอภัยโทษมากกว่า และขั้นตอนในการดำเนินงานซับซ้อน ยุ่งยาก กระบวนการพักการลงโทษยังขาด การตรวจสอบจากองค์กรภายนอกตามหลักคุณและค่านานา ขาดการคุ้มครองตามหลักกระบวนการ นิติธรรม แต่อย่างไรก็ดีการพักการลงโทษในประเทศไทยยังใช้ได้ผลดีเพราะมีจำนวนผู้พักการลงโทษที่ กระทำผิดเงื่อนไขจนถูกยกเลิกพักการลงโทษน้อยมาก จึงเกิดแนวความคิดในทางที่จะเพิ่มการพักการ

ลงโทษในประเทศไทยให้มากขึ้น โดยวางหลักของการพักการลงโทษให้เป็นสากลทัดเทียมอารยประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการพักการลงโทษที่แพร่หลายและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังมากมาย โดยกำหนดให้ศาลในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระเข้าไปตรวจสอบการพักการลงโทษได้ มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาซึ่งตามหลักกระบวนการนิติธรรม และศาลยังสามารถวางแผนทางในการพักการลงโทษโดยอาศัยคำพิพากษาได้ด้วย จึงนำแนวทางดังกล่าวมาปรับปรุงประยุกต์ใช้กับระบบการพักการลงโทษในประเทศไทย โดยวางข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ศาลและราชทัณฑ์ร่วมกันขยายหลักการพักการลงโทษให้แพร่หลายและเป็นธรรมมากขึ้น

๘. แนวคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๖๔ / ๒๕๐๓

จำเลยได้เข้าครอบครองที่นาตั้งแต่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและจำเลยมีสิทธิครอบครองอยู่ตลอดมา ประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๙ ระบุว่าที่ดินของรัชนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง เมื่อจำเลยมีสิทธิครอบครองอยู่ดังว่าแล้ว ก็ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๙ จึงลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๙๐ - ๒๘๙๑ / ๒๕๑๙

หลังจากทางราชการเข้าไปรังวัดเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ทางราชการมิได้แจ้งหรือฟ้องขับไล่ให้จำเลยออกจากป่าสงวนแห่งชาติ แต่กลับออกประกาศกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินแจ้งการครอบครองเพื่อจะพิจารณาสิทธิของผู้ครอบครองที่ดิน จำเลยก็ยื่นคำร้องว่าตนมีสิทธิในที่ดินที่ครอบครองภายในกำหนด นอกจากนี้ทางราชการยังเรียกประชุมราษฎรห้ามมิให้บุกรุกเบิกป่าสงวนแห่งชาติต่อไป คงให้ทำกินเฉพาะที่ทำกินอยู่แล้ว จึงทำให้จำเลยเชื่อว่าตนมีสิทธิทำกินในที่ดินที่ตนยึดถือครอบครองอยู่จนกว่าทางราชการจะสอบสิทธิของจำเลยเสร็จและแจ้งผลการสอบสิทธิให้จำเลยทราบว่าจำเลยไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าต่อมาทางราชการแจ้งผลการสอบสิทธิว่าจำเลยไม่มีสิทธิในที่ดินที่จำเลยยึดถือครอบครองอยู่แต่อย่างใด การกระทำของจำเลยจึงขาดเจตนาอันเป็นองค์ประกอบความผิดจำเลยจึงไม่มีความผิดดังฟ้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๖๔ / ๒๕๓๕

การแผ้วถางหรือยึดถือหรือครอบครองป่าอันจะเข้าข่ายกเว้นความผิดตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ วรรคแรกจะต้องเป็นกรณีที่ทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ที่เกิดเหตุอยู่ในเขตป่าจำแนก ซึ่งทางราชการกันไว้สำหรับจัดเป็นที่ทำกินสำหรับประชาชนในภายหลัง แต่ปัจจุบันยังไม่มีผลการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นป่าจำแนกซึ่งยังมิได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจำเลยมิได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เข้าแผ้วถางหรือยึดถือหรือครอบครองป่าที่เกิดเหตุ จำเลยจึงมีความผิดตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔, ๗๒ ตรีวรรคแรก

พิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๑๑ / ๒๕๓๖

ที่ดินซึ่งเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกันมาก่อนย่อมมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินเพื่อสงวนไว้เป็นที่ดินสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ , ๕ อีก โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสองเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ , ๑๐๘ ทวิ ศาลที่มีอำนาจชำระคดีอาญาย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า ที่ดินตามฟ้องเป็นที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่ เพราะเป็นองค์ความผิดตามบทมาตราที่โจทก์อ้าง ไม่จำเป็นต้องเสนอเป็นคดีแพ่งให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อน จึงไม่เป็นการพิพากษาเกินไปจากที่โจทก์กล่าวในฟ้อง ส่วนการที่จะได้มีการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ ไม่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่ออำนาจฟ้องของโจทก์ แม้ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น จะมีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตามฟ้องก็ตาม ก็เพียงแต่มีผลทำให้ที่ดินที่จำเลยเข้าไปยึดครอบครองนั้น ไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันต่อไปตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับเท่านั้น มิใช่เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันไม่เป็นความผิดต่อไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๐๗ / ๒๕๓๙

ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานให้แก่กองทัพเรือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ต่อมาได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามสำหรับใช้ในราชการทหาร พร้อมด้วยแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๙ ให้ประชาชนทราบแล้ว ทั้งต่อมา พ.ศ. ๒๕๒๘ กรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุโดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ดังนั้นย่อมถือว่าประชาชนทุกคนได้ทราบแล้วว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินหวงห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แม้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินพิพาทตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ ก็ตาม แต่แบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.๑ ก็มีใช้คำอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงย่อมอ้างไม่ได้ว่าผู้เข้าไปยึดถือครอบครองในที่ดินไม่มีเจตนาเข้าไปในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่หวงห้ามได้ จำเลยซื้อที่ดินพิพาทจาก ณ. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๐ ภายหลังพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ย่อมถือว่าจำเลยรู้ยู่ที่ที่ดินพิพาทเป็นที่หวงห้าม เมื่อจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จำเลยย่อมมีความผิดฐานเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ การที่จำเลยเข้าไปในที่ดินพิพาทก็เพื่อยึดถือครอบครองและปลูกสร้างอาคารในที่ดินพิพาท การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๕ , ๗ (๓) และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๙ (๑) , ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง เป็นกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท จึงต้องโทษตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๙ (๑) , ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๗ / ๒๕๓๙

แม้จำเลยจะซื้อสิทธิครอบครองที่ดินจากบุคคลผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่ทางการจะประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติก็เป็นเพียงแสดงว่าเฉพาะตัวผู้ที่ขายสิทธิครอบครองให้แก่จำเลยขาดเจตนาที่จะบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่จำเลยซื้อได้มีกฎกระทรวงประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๙ จำเลยเบิกความว่าได้ซื้อระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ถึงปี ๒๕๓๕ จึงเป็นระยะเวลาที่รัฐประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว และจำเลยก็ทราบดีว่าที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การที่จำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๑๔ และยังมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติห้ามยึดถือครอบครองป่าเช่นกันด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๓๒ - ๖๔๓๖ / ๒๕๔๐

ที่ดินที่ทางราชการกำหนดเป็นเขตหวงห้ามไว้ใช้ในราชการทหารตามประกาศมณฑลนครราชสีมา นั้น แม้จะกำหนดแนวอาณาเขตไว้ทั้งสี่ทิศแต่ก็มีเนื้อที่มากถึงประมาณ ๑๑,๐๑๑ ไร่เศษ หลักไม้แก่นที่อ้างว่าปักไว้ในระหว่างหลักมุมหักทุกกระแสนั้นก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดยังเห็นปักอยู่ในบริเวณที่ดินพิพาท การกำหนดบริเวณเขตปลอดภัยในราชการทหารก็ไม่ปรากฏว่ามีหลักแนวเขตปักไว้ ทั้งการนำที่ดินดังกล่าวบางส่วนไปจดทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุกระบุอาณาเขตคร่าวๆ การที่จะทราบว่าที่ดินส่วนใดเป็นพื้นที่ของมณฑลทหารบกที่ ๒๑ ต้องมาจากกาตรตรวจสอบรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดิน ทางราชการเองก็ไม่ทราบว่าที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินของรัฐซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ ดังนี้แม้จะฟังว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความครอบครองดูแลของมณฑลทหารบกที่ ๒๑ เมื่อจำเลยทั้งห้าเข้าครอบครองทำกินในที่พิพาทโดยสุจริตด้วยเข้าใจว่าตนเองมีสิทธิ จำเลยทั้งห้าจึงขาดเจตนาในความผิดฐาน บุกรุก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๕๐ / ๒๕๔๐

ที่ดินพิพาทยังไม่มี การขึ้นทะเบียนที่หลวงและยังไม่มีหนังสือสำคัญที่หลวงรับรองหรือยืนยันอาณาเขตที่แน่นอนไว้ เพียงแต่คณะกรรมการหมู่บ้านแจ้งความประสงค์จะกันเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน แสดงว่าที่ดินพิพาทไม่ได้เป็นที่สาธารณะประโยชน์มาแต่เดิมซึ่งหลังจาก ท. ผู้ใหญ่บ้านประกาศว่าต้องการให้ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณะแล้ว ก็ถูก ส. คัดค้านแม้จะไม่มี การใกล้เคียงกัน ส. ก็ไม่ยินยอมและไม่ปรากฏว่า ส. ออกจากที่ดินพิพาทต่อมา มีการสร้างวัดในที่ดินพิพาทอีกภริยาจำเลยซึ่งเป็นบุตร ส. ก็ทำการคัดค้านจนไม่สามารถสร้างวัดได้ แสดงว่านับแต่ ท. ประกาศจะให้ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณะฝ่ายจำเลยทำการคัดค้านมาตลอด และยังไม่ได้มีการดำเนินคดีแพ่งพิสูจน์สิทธิในที่ดินพิพาทกันให้เสร็จเด็ดขาด เมื่อที่ดินพิพาทไม่เป็นที่สาธารณะ การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดฐานบุกรุก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๖๘ / ๒๕๔๒

บริเวณที่เกิดเหตุเป็นป่าสงวนแห่งชาติชื่อป่าขุนซ่อง ซึ่งการกำหนดเขตป่าสงวนดังกล่าวได้ออกเป็นกฎกระทรวงและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาทั้งได้ปิดประกาศให้ประชาชนทราบแล้ว จึงต้องถือว่าจำเลยที่ ๑ ได้ทราบว่าบริเวณที่เกิดเหตุเป็นป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณนี้มีราษฎรเข้าทำประโยชน์อยู่ทั่วไป โดยทำไร่ไถนา ไร่มันสำปะหลังและไร่นาปลูกพืชไร่ซึ่งทางกรมป่าไม้และฝ่ายปกครองอนุโลมผ่อนผันให้ราษฎรที่ทำประโยชน์อยู่แล้วได้ทำ ประโยชน์ต่อไปเป็นแต่ไม่ให้บุกรุกป่าเพิ่มเติมขึ้น

ผู้ได้รับการผ่อนผันและได้ทำหนังสือสิทธิทำกิน บริเวณที่เกิดเหตุเป็นที่ดินที่ผ่านการทำประโยชน์มาแล้ว สภาพทั่วไปมีแต่กิ่งไม้ ตอไม้และมีต้นไม้ขึ้นบ้างเป็นต้นเล็กๆ แสดงว่าบริเวณที่เกิดเหตุเป็นที่ดินที่ได้รับการผ่อนผันให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ได้ จำเลยที่ ๑ เป็นคนอยู่นอกพื้นที่ห่างไกลจากเขตป่าสงวนแห่งชาติบริเวณ ที่เกิดเหตุมีอาชีพรับจ้างขับรถแบคโฮ ขุดสระน้ำและไถดิน เมื่อ จำเลยที่ 3 ว่าจ้างมาขุดสระน้ำใน ไร่อ้อยจำเลยที่ ๓ เสร็จและก็ถูกว่าจ้างให้เข้าไปไถในบริเวณ ที่เกิดเหตุซึ่งอยู่ใกล้ๆ กับที่ดินไร่ อ้อยของจำเลยที่ ๓ อีก ย่อมเป็นพฤติการณ์ที่ทำให้จำเลยที่ ๑ เข้าใจว่าที่เกิดเหตุ เป็นที่ดินที่มีผู้ ครอบครองที่จะนำรถเข้าไปไถได้เช่นที่ จำเลยที่ ๓ ให้ขุดสระน้ำในไร่อ้อยของจำเลยที่ ๑ ซึ่งในชั้นจับกุม และชั้นสอบสวนจำเลยที่ ๑ ก็ได้การยืนยันว่ามีผู้ว่าจ้าง ให้เข้าไปไถดินในบริเวณที่เกิดเหตุ ทำให้เกิดว่า จำเลยที่ ๑ ได้กระทำไปโดยสำคัญผิดเข้าใจว่าสามารถที่จะเข้าไปไถที่บริเวณที่เกิดเหตุได้ เป็นการขาด เจตนา การกระทำของจำเลยที่ ๑ ย่อมไม่เป็นความผิด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๒๗๕ / ๒๕๔๔

จำเลยเป็นเพียงผู้ติดต่อหารถแทรกเตอร์ไปไถที่ดิน ที่เกิดเหตุเพื่อได้รับค่าตอบแทนจากเจ้าของ รถแทรกเตอร์ จะถือว่าจำเลยร่วมยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่เกิดเหตุหาได้ไม่ แต่จำเลย ทราบว่าที่เกิดเหตุอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตป่าสงวนแห่งชาติ การที่จำเลยติดต่อหารถ แแทรกเตอร์ไปไถที่ดินที่เกิดเหตุแม้ว่าจะกระทำโดยหวังผลประโยชน์ตอบแทนจะจากเจ้าของรถ แแทรกเตอร์ ก็ถือได้ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการกระทำความผิด จำเลยจึงมี ความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนตาม ป.อ.มาตรา ๘๖

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๑๑ / ๒๕๔๖

การที่จำเลยรับจ้างบุคคลอื่นใส่ปุ๋ยต้นยางพาราที่ปลูกอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ปรากฏว่า จำเลยได้ครอบครองพื้นที่ดังกล่าวเพื่อผู้อื่นด้วย ถือไม่ได้ว่าจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองสวนยางพารา พื้นที่เกิดเหตุโดยยึดถือเอาไว้เพื่อผู้อื่น ตามความหมายของมาตรา ๕๔ แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ หรือ มาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ จำเลยจึงไม่มีความผิดตามฟ้อง

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เข้า ครอบครองที่ดินโดยสุจริตจะได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมจากศาล ทั้งนี้อยู่ที่พยานหลักฐาน และการนำเสนอของจำเลยที่มีประสิทธิภาพจนได้ข้อเท็จจริงที่ศาลจะนำมาพิจารณาและพิพากษาได้อย่าง ถูกต้อง แต่ก็มีราษฎรอีกหลายรายที่ไม่มีโอกาสหรือมีความด้อยโอกาสในการหาพยานหลักฐาน อีกทั้ง พนักงานสอบสวนเองก็ไม่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาทำให้ศาลต้องพิจารณาไปตามพยานหลักฐาน ของฝ่ายรัฐ เป็นเหตุให้มีการพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยซึ่งอาจเป็นผู้บริสุทธิ์หรือผู้สุจริตจนถูกคุมขัง และถูกบังคับคดีในที่สุด

บทที่ ๓

แนวคิดในเรื่องการคุ้มครองที่ดินสาธารณะและการเยียวยาจำเลยในคดีอาญา เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

๑.แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการคุ้มครองที่ดินสาธารณะ¹¹

๑.๑ ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

วิวัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law แบ่งได้เป็นสองช่วง ช่วงแรกเป็นช่วงที่ถือว่าทรัพย์สินทั้งหลายเป็นของพระมหากษัตริย์ และช่วงหลังที่ทรัพย์สินส่วนรวมทั้งหลายถือเป็นของรัฐ

ประเทศฝรั่งเศส ในสมัยก่อนมีการปฏิวัติ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ทรัพย์สินทุกสิ่งถือเป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ (Domaine de la Couronne หรือ Propriete du Roi) จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจึงมีธรรมเนียมประเพณีทั่วไปเรื่องการห้ามโอนทรัพย์สินของกษัตริย์ด้วยเหตุผลเนื่องจากเกรงว่ากษัตริย์จะนำทรัพย์สินไปใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่าย และได้มีข้อกำหนดห้ามประชาชนอ้างอายุความในการเข้าครอบครองทรัพย์สินขึ้นต่อผู้กษัตริย์ด้วย ภายหลังจากกฎหมายฝรั่งเศสได้คัดค้านทฤษฎีเรื่อง “ทรัพย์สินสาธารณะ” ขึ้นมา โดยมีความเห็นว่าทรัพย์สินสาธารณะเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น เส้นทางคมนาคมต่างๆ ทรัพย์สินประเภทนี้แม้เป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ กษัตริย์ก็ไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น มีแต่สิทธิในการดูแลรักษาเท่านั้น ในยุคต่อมาได้วิวัฒนาการไปสู่ช่วงที่ถือว่าทรัพย์สินของส่วนรวมทั้งหลายเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิวัติล้มล้างระบอบกษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (Le Code de domaine de le Nation) ซึ่งในปี ค.ศ.๑๗๙๐ กำหนดให้ทรัพย์สินทั้งหลายของกษัตริย์เปลี่ยนสภาพเป็นทรัพย์สินของชาติ ทรัพย์สินของชาติในยุคนั้นประกอบด้วยทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนซึ่งมีทั้งที่ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ และทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ปราสาท ป่าไม้และทรัพย์สินมรดกตกทอดต่างๆ ความคุ้มครองทรัพย์สินของส่วนรวมยังคงมีอยู่โดยหลักการห้ามโอนที่มีในยุคนั้น เป็นเรื่องความคุ้มครองให้ทรัพย์สินคงอยู่ต่อไป เพื่อประโยชน์ของมหาชน และได้มีการพัฒนาอย่างมากเมื่อได้มีการบัญญัติศัพท์คำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” (Domaine Public) ไว้ในมาตรา ๕๓๘ – ๕๔๑ ของประมวลกฎหมายแพ่ง (Code Civile)

11

สุนทรียา เหมือนพวงค์ , การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน : วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2537

ประเทศเยอรมัน นอกจากจะมีแนวคิดเรื่องทรัพย์สินสาธารณะเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสแล้วยังมีแนวความคิดเรื่องทรัพย์สินของส่วนรวมอีกประเภทหนึ่งที่น่าสนใจ เรียกว่าทรัพย์สินของชุมชน (genossen schaftliches Eigentum) ทรัพย์สินประเภทนี้เป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่สมาชิกในชุมชนทุกคนเป็นเจ้าของมีสิทธิใช้สอยและเข้าแสวงหาผลประโยชน์ได้ ลักษณะแห่งสิทธิเป็นเสมือนสิทธิของเอกชนแต่ละคนที่มีต่อทรัพย์สินของชุมชน ต่อมาวิวัฒนาการในช่วงหลังนั้น ระบบกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินของส่วนรวมของประเทศเยอรมันก็ถือว่าเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมเป็นของรัฐเช่นเดียวกับหลักกฎหมายฝรั่งเศส ตามหลักกฎหมายเยอรมันนั้นทรัพย์สินอันเป็นเครื่องมือให้รัฐใช้สอยมี ๒ ประเภท คือ ทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อเป็นสมบัติทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ เงินสด โรงงานของรัฐ เป็นต้น ทรัพย์สินประเภทนี้อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน แต่ก็อาจมีกฎหมายพิเศษกำกับไว้ด้วย ส่วนหลักทั่วไปยังยึดกฎหมายแพ่ง มิได้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายปกครอง และสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งแบ่งออกเป็นทรัพย์สินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น เส้นทางสาธารณะ ถนน ตลาด ทางน้ำ เป็นต้น

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ก็ได้มีระบบทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกัน โดยมีการแบ่งประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐใช้ได้โดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น สถานที่ทำงานของส่วนราชการ เป็นต้น และทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะที่ประชาชนเข้าใช้ได้ ได้แก่ โรงพยาบาล พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น นอกจากนี้หากจะกล่าวถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยแท้ตามกฎหมายประเทศสวิตเซอร์แลนด์แล้ว จะหมายถึงเฉพาะทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประชาชนโดยตรงหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเท่านั้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติหรือเกิดจากการก่อสร้าง หรือการกำหนดขึ้นก็ได้ ได้แก่ เส้นทางคมนาคมต่างๆ เป็นต้น

สำหรับแนวคิดว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศที่ใช้ระบบ **Common Law** นั้น มีวิวัฒนาการที่แตกต่างจากระบบกฎหมาย Civil Law เพราะมิได้มีทฤษฎีเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับกำหนดหลักเกณฑ์การใช้และการจัดการทรัพย์สินของส่วนรวมไว้อย่างละเอียด โดยอยู่ในรูปกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ

ประเทศสหรัฐอเมริกา คำว่า Public Domain หรือ Public Land หมายถึงที่ดินที่ไม่เคยโอนไปจากการเป็นเจ้าของรัฐ ซึ่งมีความเช่นเดียวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าของไทยนั่นเอง ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนมากถูกสงวนไว้เป็นอุทยานแห่งชาติ และป่าของชาติ หรือบางแห่งมีการเข้าใช้เป็นพิเศษโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ การพลังงานหรือหน่วยราชการอื่นๆ ซึ่งเมื่อสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่เป็น Public Domain อีกต่อไป ซึ่งมีได้มีอยู่เพื่อประโยชน์ของเอกชน แต่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ทรัพย์สินประเภทนี้รัฐมีอำนาจจัดการอย่างเต็มที่ อาจขายให้เอกชนก็ได้ ให้เช่า ให้ใช้ หรือประกาศเขตสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็ได้ ในอดีต รัฐได้สนับสนุนให้ประชาชนเข้าพัฒนาที่ดินของรัฐเป็นอย่างมาก มีระบบการอนุญาตให้เอกชนเข้า

ไปดำเนินการต่างๆ ได้ แต่ในระยะหลังมีการพูดถึง Public Domain ในลักษณะพื้นที่คุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

สำหรับการจัดการทรัพย์สินของส่วนรวมประเภทที่เป็นทางน้ำ เช่น แม่น้ำ ทะเล และที่ชายฝั่งนั้น มีทฤษฎีเรื่อง The Public Trust Doctrine ซึ่งมีที่มาจากหลักกฎหมายโรมัน โดยพัฒนาขึ้นที่ประเทศอังกฤษ แล้วขยายมาที่สหรัฐอเมริกา มีว่า ทรัพย์สินของส่วนรวมทางน้ำโดยเฉพาะพื้นน้ำและพื้นดินที่อยู่ใต้น้ำในเวลาน้ำขึ้นสูงสุดที่สามารถเดินเรือได้ ถือเป็นทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะเข้าไปเดินเรือ ทำการประมง วายน้ำ หรือพักผ่อนได้ เพราะถือว่าน้ำและพื้นดินใต้น้ำเป็นของรัฐ ซึ่งรัฐสามารถจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนได้ จากทฤษฎีดังกล่าวยังได้มีการสร้างหลักกฎหมายเรื่องการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงชายหาดสาธารณะด้วย ในปัจจุบันได้มีการนำทฤษฎีเรื่อง The Public Trust ไปใช้กับทรัพย์สินประเภทอื่นอีกด้วย โดยเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ประเทศอังกฤษ มีกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น มีกฎหมายเรื่องทรัพย์สินหรือสถานที่ที่เปิดกว้างสำหรับประชาชนทั่วไป อันหมายถึง สถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้โดยเฉพาะวัตถุประสงค์เรื่องการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา โรงละคร ร้านอาหาร อนุสาวรีย์ รวมถึงที่ดินและป่าไม้ด้วย ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวถือว่าสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชาติ

สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย ในอดีตพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด โดยมีข้อยกเว้นว่า เอกชนอาจมีสิทธิในที่ดินได้ หากได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งระบบการถือครองที่ดินของไทยดังกล่าว น่าจะเหมือนกับระบบในประเทศอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติวางหลักให้ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระมหากษัตริย์ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ อันเป็นการรับรองอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ตามแบบพิธีเท่านั้น เพราะแท้จริงแล้ว มีการเปิดช่องให้เอกชนเข้าถือครองที่ดินได้ด้วย ในสมัยปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองทรัพย์สินของไทย เป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด ส่งผลให้เอกชนมีความต้องการใช้ที่ดินและทรัพย์สินต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เมื่อความต้องการมีมากขึ้นในขณะที่ทรัพยากรต่างๆ เริ่มมีจำนวนลดน้อยลง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและทรัพยากรต่างๆ จึงเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินครั้งใหญ่ โดยเปิดโอกาสให้หลายๆ ฝ่ายสามารถถือครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต่างๆ ได้มากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการถือครองทรัพย์สินหลายฉบับโดยเป็นการพัฒนาทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพย์สินที่ถือครองโดยเอกชน และทรัพย์สินที่มีได้ถือครองโดยเอกชน

๑.๒ การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือ เพื่อการบริการสาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้ประโยชน์ของส่วนรวมยังคงมีอยู่ตลอดไป นักนิติศาสตร์จึงได้สร้างหลักกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายขึ้นหลายประการ เพื่อคุ้มครองให้สามารถรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ได้

ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีดังนี้

- ๑) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางแพ่ง
- ๒) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางอาญา
- ๓) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางปกครอง

๑.๒.๑ ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางแพ่ง

ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางแพ่ง แบ่งออกเป็น

- ๑) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางแพ่งโดยแท้
- ๒) ความคุ้มครองในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง

๑) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางแพ่งโดยแท้

หลักความคุ้มครองทางแพ่งโดยแท้ได้แก่ หลักการห้ามโอน ห้ามอ้างอายุความขึ้นยันรัฐ และหลักการห้ามยึด เป็นต้น เหตุผลที่จำเป็นต้องมีหลักความคุ้มครองเหล่านี้ก็เพื่อให้ประโยชน์ของมหาชนหรือการบริการสาธารณะมีอยู่ตลอดไปสม่ำเสมอไม่ขาดตอน เป็นการพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนโดยตรง รวมถึงพิทักษ์เอกสิทธิของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นประโยชน์ของประชาชนทุกคนโดยอ้อม

๑.๑ หลักการห้ามโอน

กล่าวคือมีการกันให้ทรัพย์สินประเภทหนึ่งเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือเพื่อการบริการสาธารณะ ในระยะแรกหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำพิพากษาและในกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่นในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เอกชนขออนุญาตที่ดินได้ จะมีการกันพื้นที่ที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมไม่ให้ไปเป็นของเอกชน อันได้แก่ที่ดินที่รัฐบาลหวงห้ามไว้เป็นที่ใช้ประโยชน์สำหรับราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์สาธารณะ ตัดไม้ ตัดฟัน ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์อื่น เป็นต้น ในภายหลังได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามหลักกฎหมายฝรั่งเศสนั้น การห้ามโอนมีมาแต่สมัยโบราณใน Ordonnance de Moulin ค.ศ.๑๕๖๖ มีการกำหนดว่า ทรัพย์สินของกษัตริย์ไม่สามารถโอนได้ มีข้อยกเว้น ๒ กรณี คือ การโอนโดยการสืบทอดราชสมบัติให้แก่รัชทายาท และการโอนเพื่อความจำเป็นในยามสงครามซึ่งต้องโอนโดยมีค่าตอบแทนในราคาที่เหมาะสม โดยเหตุผลของการห้ามโอนก็เพื่อป้องกันกษัตริย์ใช้ทรัพย์สินอย่างฟุ่มเฟือยสุรุ่ยสุร่าย แต่เหตุผลดังกล่าวแตกต่างกับยุคปัจจุบัน คือ การโอนทรัพย์สินของชาติสามารถ

กระทำได้หากได้รับความยินยอมจากสภา และภายหลังศตวรรษที่ ๑๙ ได้มีหลักการห้ามโอนในยุคใหม่เกิดขึ้นทำให้มีการแยกความแตกต่างระหว่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาออกจากกัน เพราะทรัพย์สินประเภทนี้มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือเพื่อการบริหารสาธารณะ

การห้ามโอนเป็นเพียงผลที่ตามมาเพื่อประกันสิทธิของมหาชนให้คงอยู่เท่านั้น เอกชนไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ เรื่องการโอนนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า การโอนสามารถกระทำได้หากทรัพย์สินนั้นหมดสภาพการใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ซึ่งโดยหลักฝ่ายปกครองจะต้องทำการถอนสภาพก่อนเสมอเมื่อประสงค์จะโอน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ในมาตรา ๑๓๐๕ เปิดช่องให้มีการโอนได้แต่ต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หลักการห้ามโอนนี้ มิได้ห้ามเฉพาะการโอน แต่รวมถึงห้ามก่อบริการอื่น ๆ ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย โดยเฉพาะการก่อบริการสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแพ่งเพื่อผลประโยชน์เอกชน ได้แก่ การก่อบริการเก็บกิน หรือ การจำยอม เป็นต้น

ผลที่ตามมาจากการห้ามโอน คือการเป็นโมฆะของสัญญาซื้อขายสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังไม่ถอนสภาพ การโอนไม่อาจใช้ยื่นฝ่ายปกครองหรือผู้จัดทำบริการสาธารณะได้ และผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่า ผลสำคัญที่ตามมาจากการห้ามโอน คือ จะทำให้การซื้อขายสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นโมฆะเสมอ นอกจากเรื่องการห้ามซื้อขายแล้ว ยังรวมถึงการห้ามก่อบริการสิทธิใดๆ เช่น สิทธิเก็บกิน การจำยอมเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย ในประเทศฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมเห็นว่าสามารถก่อบริการจำยอมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ โดยมีเงื่อนไขว่า การจำยอมนั้นต้องไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพย์สินนั้น แต่อย่างไรก็ตามเอกชนก็ยังมีสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักทั่วไปได้ ซึ่งสิทธิในการใช้อาจมีลักษณะเป็นทรัพย์สินทางปกครองก็ได้

นอกจากผลที่ตามมาจากการห้ามโอนจะได้แก่การที่ นิติกรรมตกเป็นโมฆะแล้ว ผลที่ตามมาในเรื่องอื่นๆ ยังมีอีกหลายประการ รวมถึงเรื่องการห้ามเวนคืนด้วย วิธีการเวนคืนไม่อาจนำมาใช้กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่จะกระทำโดยการอ้างผลประโยชน์ของมหาชนมาเพื่อเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้เท่านั้น เนื่องจากเป็นทรัพย์สินของฝ่ายปกครองอยู่แล้ว แม้ว่าจะเป็นขององค์กรฝ่ายปกครองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลก็ตาม

๑.๒ หลักการห้ามอ้างอายุความในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในประเทศฝรั่งเศส หลักการห้ามอ้างอายุความในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นหลักการที่มีมานานแล้ว โดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายปี ค.ศ.๑๖๖๗ และหายไปช่วงหนึ่ง จากนั้นก็ได้นำกลับมาใช้ใหม่ โดยนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา L.๕๒ แห่ง Code du domaine de l' Etat สำหรับกฎหมายไทยเดิมได้มีการรับรองโดยคำพิพากษาศาลฎีกาต่างๆ นอกจากนี้ยังบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะด้วย เช่น

มาตรา ๑๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.๒๔๖๔ มีข้อกำหนดห้ามยกเอาอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดินในเรื่องที่ดินซึ่งเป็นทางหลวงด้วย ภายหลังได้บัญญัติไว้ชัดเจน ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖

การห้ามอ้างอายุความเกิดขึ้นและสิ้นสุดพร้อมกับการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะอ้างอายุความเพื่อทำให้เกิดกรรมสิทธิ์ การจำยอม หรือสิทธิในทรัพย์สินอื่นๆ เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ หลักการห้ามอ้างอายุความเป็นผลที่ตามมาจากการห้ามโอนนั่นเอง ในทางข้อเท็จจริงแล้ว หลักการห้ามอ้างอายุความนี้ มีความสำคัญมาก เพราะฝ่ายปกครองอาจไม่ได้เข้าครอบครองควบคุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตลอดเวลา และหลายกรณีฝ่ายปกครองก็ได้ปล่อยปละละเลยให้เอกชนเข้าไปบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เสมอ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีหลักนี้ เพื่อมิให้ทรัพย์สินของส่วนรวมต้องตกไปเป็นของเอกชน นอกจากนี้การที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เอกชนก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะอาศัยอยู่จนครบระยะเวลาเรื่องการครอบครองปรปักษ์แล้ว เพราะมีหลักนี้คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ หลักการห้ามอ้างอายุความนี้ หากพิจารณาให้รอบคอบแล้วจะพบว่าสำคัญกว่าหลักห้ามโอนมาก นอกจากนี้การห้ามโอนสามารถควบคุมได้ง่ายกว่า เพราะกระทำโดยฝ่ายปกครอง ส่วนการอ้างอายุความมิได้กระทำโดยฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องของเอกชนผู้บุกรุกแต่ละราย ทำให้ควบคุมได้ยากกว่ามาก หลักการห้ามอ้างอายุความ ก่อให้เกิดผล ๒ ประการ คือทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน โดยการเรียกค่าเสียหายจากการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสึกหรอโดยเอกชนได้ นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังสามารถใช้อำนาจเข้าครอบครองทรัพย์สินเหนือการครอบครองของผู้บุกรุกคนอื่นได้เสมอ

๑.๓ หลักการห้ามยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หลักการห้ามยึดตามกฎหมายไทย ปรากฏอย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ ซึ่งเป็นหลักความคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งเดิมหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำพิพากษาฎีกาต่าง ๆ และในกฎหมายเฉพาะบางฉบับ ส่วนในกฎหมายฝรั่งเศส หลักการห้ามยึดเป็นหลักกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยนักนิติศาสตร์ มิได้มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด

๒) ความคุ้มครองในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง

นอกจากหลักความคุ้มครองทางแพ่งโดยแท้แล้ว ความคุ้มครองในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งมีความสำคัญมากเพราะเป็นหลักการที่ทำให้รัฐได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐสามารถนำเงินที่ได้รับชดเชยมาฟื้นฟู บูรณะ ซ่อมแซม หรือจัดสร้างสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นใหม่ เพื่อรักษาทรัพย์สินของส่วนรวมให้คงอยู่ต่อไปได้ ค่าเสียหายทางแพ่งนี้ หมายถึง

ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตรง รวมถึงค่าใช้จ่ายในกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดกฎหมายต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น

หลักการให้ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งมีอยู่ในกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๔๙๐ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ และ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักการไว้อย่างชัดเจน ฝ่ายปกครองสามารถจะเรียกค่าเสียหายได้หรือไม่ เคยมีกรณีที่เอกชนกระทำผิดทำให้แม่น้ำพอง ซี่ มูลเน่าเสีย ทำให้ฝ่ายปกครองหลายหน่วยงานเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหากระทรวงสาธารณสุขได้เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จึงได้เรียกร้องให้ผู้กระทำผิดชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งเรื่องนี้กฎหมายสาธารณสุขมิได้บัญญัติเรื่องการเรียกค่าเสียหายไว้โดยตรง จึงเกิดปัญหาว่ากระทรวงสาธารณสุขจะเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำผิดได้หรือไม่ สำนักงานอัยการสูงสุดตีความว่า แหล่งน้ำธรรมชาติเป็นทรัพยากรธรรมชาติ มิใช่ทรัพย์สินของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นแม้จะมีผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แหล่งน้ำดังกล่าวเสียหาย ก็หาเป็นการทำต่อกระทรวงสาธารณสุข ตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ แม้กระทรวงสาธารณสุขจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูแหล่งน้ำ ก็เป็นเพียงผลต่อเนื่องอันเกิดจากการกระทำที่มิได้ทำต่อกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขจึงมิใช่ผู้ถูกกระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุขจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้ การตีความของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นการตีความที่ยึดติดกับกฎหมายแพ่งมากเกินไป เรื่องนี้มีใช้เรื่องของกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนโดยตรง แต่เป็นเรื่องของกฎหมายปกครอง ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งใดตามกฎหมาย ย่อมมีอำนาจดำเนินการต่างๆ เพื่อคุ้มครองรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ได้ ซึ่งรวมถึงการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าฝ่ายปกครองนั้นเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหรือไม่การตีความอย่างจำกัดเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับได้บัญญัติคุ้มครองเรื่องนี้โดยมีการให้อำนาจรัฐในการเรียกร้องค่าเสียหายไว้อย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นเรื่องที่น่ายินดีที่กฎหมายในยุคหลังได้ให้ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินในส่วนนี้ได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้นกว่าเดิมมิให้มีปัญหาในการตีความอีกต่อไป

๑.๒.๒ ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางอาญา (la protection penale)

ประเภทของความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ตามกฎหมายฝรั่งเศสการกระทำผิดใด ๆ เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีทั้งโทษตามกฎหมายอาญาทั่วไป และโทษตามกฎหมายเฉพาะที่เรียกว่าความผิดฐาน Contravention de voirie หรือ Contravention de Grande voirie ซึ่งอำนาจตามกฎหมายอาญานี้เป็นอำนาจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป (pouvoir de police) ที่มีอยู่เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอันเป็นอำนาจที่มีอยู่เพื่อรักษาความสงบสุข ความมั่นคง และความปลอดภัยของสังคม

ส่วนอำนาจพิเศษในการปกป้องรักษา คูแลมีให้มีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบ หรือก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรืออำนาจดูแลการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปด้วยดีนั้น เรียกว่า อำนาจดูแลสงวนรักษา (la police de la conservation) ทำให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิเต็มที่เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติให้คงอยู่เพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไปได้ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจจัดการอย่างเต็มที่ตามความเหมาะสม

ในประวัติศาสตร์นั้นมีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้บุกรุกหรือผู้ทำให้เสื่อมค่าซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินมานานแล้ว โดยเฉพาะความผิดฐานบุกรุกทางสาธารณะ ซึ่งเป็นคดีที่ขึ้นกับศาลยุติธรรม ต่อมาในกฎหมายให้อำนาจ Conseils de prefecture ลงโทษผู้กระทำความผิดในความผิดฐาน Contravention de grande voirie ส่วนจะขึ้นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองต้องพิจารณารายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับในกฎหมายไทย ความคุ้มครองทางอาญาในระยะแรก ปรากฏอยู่ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ต่อมาเมื่อมีประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติควบคุมความสงบเรียบร้อยเป็นการทั่วไปใช้บังคับโทษ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จจึงถูกยกเลิกไปในตัว

ต่อมาประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการบัญญัติความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำละเมิดต่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิด ในมาตรา ๙ และ มาตรา ๑๐๘ ทวิ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป ที่คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางอาญาเพราะให้ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิดที่เป็นที่ดิน อันรวมถึงที่ดินใต้แม่น้ำลำคลองทั้งหลายด้วย

ในยุคปัจจุบันมีกฎหมายที่คุ้มครองดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการเฉพาะหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางอาญาอยู่ด้วย ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นพิเศษเพิ่มขึ้น

ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อาจแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

(ก) ความผิดฐานใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบ หรือใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะรายโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดความเสียหาย เช่น ความผิดฐานบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา ๑๔ และ มาตรา ๓๑ ความผิดฐานบุกรุกที่ดินของรัฐโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๙๙ เป็นต้น

ในเรื่องการเข้าใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบนี้ มีข้อพิจารณาว่าการกระทำความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๒ ด้วยหรือไม่

เรื่องนี้ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาว่าที่ดินสาธารณะนั้นราษฎรไม่มีสิทธิครอบครอง ดังนั้นผู้ที่เข้าไปยึดถือครอบครองจึงไม่มีความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๒ ถ้าจะเป็นความผิดก็อาจผิดฐานทำให้เสียทรัพย์หากทำให้ทรัพย์ของเขาเสียหาย นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาที่น่าสนใจอีกว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่อาจเป็นวัตถุของการกระทำได้ เพราะต้องถือว่าทุกคนมีสิทธิในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอกัน จึงยังไม่ใช่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๒

(ข) ความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามกฎหมายหรือความผิดฐานขัดขวางการทำงานของเจ้าพนักงาน ความผิดฐานนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการสั่งการให้มีการดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งการออกคำสั่งนั้น เจ้าพนักงานได้ใช้อำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามกฎหมาย (la césobéissance aux ordres des officiers du domaine public) เรื่องนี้ตามกฎหมายฝรั่งเศสก็มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานที่สั่งการให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย โดยถือว่าเป็นความผิดฐาน *contravention de voirie* เช่นเดียวกัน การที่เอกชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ย่อมต้องได้รับโทษตามกฎหมายอีกฐานหนึ่ง

ความผิดฐานขัดคำสั่งตามกฎหมายไทย มีมาแต่โบราณเช่นกันซึ่งเดิมปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๓๓๔ (๒) ภายหลังประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖๘ นอกจากนี้ ความผิดฐานขัดคำสั่งยังไปปรากฏในกฎหมายลักษณะเฉพาะฉบับต่าง ๆ อีกด้วย

เกี่ยวกับการกำหนดความผิดทางอาญานี้ มีปัญหาว่าเมื่อมีกฎหมายเฉพาะแล้ว ผู้กระทำความผิดยังมีความผิดตามกฎหมายทั่วไปอีกหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ศาลฎีกายังมีคำพิพากษาฎีกาที่สืบสนอยู่พอสมควรเพราะบางกรณีศาลตีความว่าเมื่อมีกฎหมายเฉพาะแล้ว ก็ไม่ผิดกฎหมายทั่วไปอีก แต่บางกรณีศาลก็ตีความว่า เป็นความผิดทั้งกฎหมายเฉพาะและกฎหมายทั่วไป

เรื่องโทษตามกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายเฉพาะนี้ เป็นเรื่องที่น่าจะต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนมิให้เกิดปัญหาขึ้นอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการบัญญัติให้ชัดเจนดังกล่าว แต่ก็อาจมีปัญหาให้ต้องพิจารณาต่อไปว่า กฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายทั่วไป เช่นเรื่องการคุ้มครองที่ดินสาธารณะนั้น ทั้งประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ได้ให้ความคุ้มครองไว้เช่นเดียวกันด้วยวัตถุประสงค์เหมือนกัน คือต้องการรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ของส่วนรวม จึงไม่อาจแยกแยะได้ว่ากฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายเฉพาะ และกฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายทั่วไป การแก้ปัญหาดังหนึ่ง เมื่อมีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการใช้และการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นพิเศษแล้ว ก็ควรมีการกำหนดโทษไว้ในกฎหมายนั้นไว้โดยเฉพาะเลย มิใช่มีกฎหมายว่าด้วยการใช้และการจัดการโดยเฉพาะ แต่มีโทษตามกฎหมายทั่วไป

อัตราโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เนื่องจากกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองทางอาญาแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอยู่มากมายหลายฉบับจึงมีการกำหนดอัตราโทษทางอาญาที่แตกต่างกันไป

การที่กำหนดอัตราโทษตามกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน ถือเป็นเรื่องปกติเนื่องจากสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ หากการกระทำความผิดนั้นเป็นความผิดที่เบาบาง ผลของการกระทำไม่ทำให้สภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเสียหายไปอย่างมาก ก็อาจมีอัตราโทษที่เบาว่าการกระทำด้วยประการอื่น การกระทำความผิดที่มีผลทำให้สภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดความเสียหายโดยตรง จึงมีบทลงโทษที่รุนแรงมากกว่า ดังนั้น หากความผิดทั้งหลายเหล่านี้ เป็นความผิดที่เกิดขึ้นกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะ

เดียวกัน และเกิดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน การกำหนดอัตราโทษทางอาญาก็ควรเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย

มีปัญหาเกิดขึ้นว่ากฎหมายบางฉบับมีการกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับ แต่กฎหมายบางฉบับมีแต่โทษปรับอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่เนื้อหาของการกระทำความผิดเป็นเรื่องเดียวกัน เป็นเรื่องที่ต้องมีการทบทวน เพื่อให้การกำหนดอัตราโทษเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การกำหนดให้ผู้กระทำความเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ต้องรับโทษหนักขึ้นปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่นประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ก็ถือเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม เพราะเมื่อการกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ผู้กระทำความผิดก็สมควรจะได้รับโทษหนักขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรจะมีการบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษหนักขึ้นเหมือนกันในทุกกรณี ไม่เฉพาะในกฎหมายบางฉบับเท่านั้น เรื่องนี้จำเป็นที่จะต้องวางมาตรฐานเกี่ยวกับโทษทางอาญาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ผู้เสียหายในความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แม้จะมีการรับรองว่าสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสิทธิของประชาชน แต่เมื่อมีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบ ประชาชนทั่วไปกลับไม่มีสิทธิที่จะเป็นผู้เสียหายในความผิดเหล่านี้โดยส่งผลให้ประชาชนทั่วไป ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังได้

ในปัจจุบันการเปิดช่องให้เอกชนเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาได้ เป็นกรณีกเว้นเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ มีการเปิดช่องให้ประชาชนทั่วไปสามารถเป็นผู้เสียหายในคดีที่มีการกระทำความผิดต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ซึ่งควรจะมีการบัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน อันเป็นหลักประกันว่า หากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ หรือเจ้าหน้าที่ละเลยที่จะดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิด ประชาชนผู้พบเห็นมีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อไปได้ เพราะเมื่อถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายแล้ว ประชาชนย่อมสามารถฟ้องคดีอาญาเองได้ด้วย ทำให้เกิดหลักประกันแก่ประชาชนทั่วไป ที่จะสามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่าฝ่ายปกครองไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ยังไม่สามารถกระทำได้อย่างจริงจัง จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาได้ อันจะทำให้มีการดูแลอย่างทั่วถึงจริงจังมากขึ้น และจะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินถือเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมอย่างแท้จริง

๑.๒.๓ ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางปกครอง

การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางปกครองมีอยู่หลายลักษณะ ได้แก่ ความคุ้มครองตามหลักกฎหมายเรื่อง การจ่ายอมทางปกครอง การลงโทษทางปกครอง และการใช้กำลังทางกายภาพของฝ่ายปกครองในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

หลักกฎหมายเรื่องการจำยอมทางปกครองสำหรับทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หลักกฎหมายเรื่องการจำยอมทางปกครอง สำหรับทรัพย์สินที่อยู่ติดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ เป็นเรื่องของการที่เจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องอยู่บังคับภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย ให้ต้องเสียสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของตนบางอย่าง เพื่อประโยชน์ในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินของบุคคลทั่วไป การจำยอมทางปกครองอาจทำให้เจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวมีหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือในบางกรณีมีหน้าที่ต้องไม่กระทำการบางอย่างในทรัพย์สินของตนที่อยู่ติดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองเท่านั้น หรือบางกรณีสามารถกระทำได้ในข้อจำกัดโดยไม่ต้องขออนุญาตก่อน และบางกรณีเป็นการจำยอมที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่บางอย่าง

ที่มาของการจำยอมทางปกครองนี้ อาจเกิดขึ้นโดยกฎหมาย หรือโดยนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยตกลงกัน อันมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ได้

วัตถุประสงค์ของการจำยอมทางปกครองมีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ การที่ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินข้างเคียงสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต้องมีหน้าที่บางอย่าง ผู้ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงมิใช่รัฐซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เป็นผลประโยชน์ของมหาชน การจำยอมริมชายฝั่งเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้น้ำ และการจำยอมริมเส้นทางสาธารณะต่างๆ เป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้เส้นทางต่างๆ ดังนั้นฝ่ายปกครองจะทำให้การจำยอมลดน้อยถอยลงไม่ได้ และเจ้าของทรัพย์สินจะขอลดปล่อยให้พ้นจากภาระหน้าที่ก็ได้เช่นเดียวกัน

ตัวอย่างของการจำยอมทางปกครองเพื่อประโยชน์แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายฝรั่งเศส ได้แก่ การจำยอมเพื่อประโยชน์แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นเส้นทางต่างๆ ตามกฎหมายลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๕๘ รวมทั้งใน Code de l' Urbanisme มีการกำหนดว่าการจะสร้างทางหลวงและทางด่วนนั้น เจ้าของที่ดินริมทางดังกล่าวจะต้องสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเกี่ยวกับการเดินทางในด้านต่างๆ เช่น การขยายถนน การสร้างถนนให้ตรง การสร้างถนนใหม่ และเรื่องการจัดระบบการมองเห็นที่เหมาะสมอันเป็นประโยชน์แก่ผู้ขับขี่ นอกจากนี้ยังมีการบังคับว่า ก่อนเจ้าของที่ดินดังกล่าวจะปลูกสร้าง แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้างใดๆ ในที่ดินของตน จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ซึ่งใบอนุญาตนี้อาจเรียกคืนได้ หากมีการกระทำให้เกิดการขัดขวางการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นอันตรายต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในเรื่องการจำยอมทางปกครอง ซึ่งเป็นการบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่บางอย่างนี้ เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิเรียกร้องเอาค่าทดแทนจากฝ่ายปกครองได้ เรื่องนี้ในบางกรณีจะมีกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐต้องเสียค่าตอบแทนให้ แต่ก็อาจมีบางกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเขียนไว้ ผู้ได้รับความเสียหายอาจเรียกค่าเสียหายโดยใช้วิธีเดียวกับการเรียกค่าเสียหายคดี

โยธาสาธารณะรวมถึงการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ซึ่งหมายถึงการเวนคืนทรัพย์สินด้วย

สำหรับการฝ่าฝืน ไม่กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กฎหมายว่าด้วยการจำยอมทางปกครองสำหรับทรัพย์สินที่อยู่ติดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินกำหนด ย่อมมีโทษทางอาญาด้วยตามกฎหมายไทย เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามดำเนินการปลูกสร้างหรือต่อเติมอาคาร รวมทั้งการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่ดินริมทางหลวงเว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

การลงโทษทางปกครองกับผู้ละเมิดกฎหมายที่คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การลงโทษทางปกครอง เป็นการลงโทษในลักษณะพิเศษแตกต่างจากโทษทางแพ่งที่ใช้วิธีเรียกค่าเสียหายหรือการเรียกทรัพย์สิน แตกต่างจากโทษทางอาญาเพราะไม่มีการลงโทษต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เช็ดหลาบไม่กระทำการอันเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมอีก แต่การลงโทษทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อบังคับให้ผู้กระทำความผิดต้องโดนลงโทษจากการที่ไม่ยอมกระทำการตามที่กฎหมายปกครองหรือที่ฝ่ายปกครองกำหนด ซึ่งการลงโทษทางปกครองมีหลายลักษณะ ได้แก่ การเพิกถอนการอนุญาต การกำหนดเงินเพิ่มเนื่องจากไม่กระทำการตามที่กฎหมายปกครองกำหนด การห้ามประกอบกิจการ ประกอบอาชีพ หรือการห้ามกระทำการต่างๆ เป็นต้น การลงโทษทางปกครองกับผู้ละเมิดกฎหมายที่คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ทำได้หลายลักษณะดังได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะเรื่องการเพิกถอนการอนุญาต

เรื่องอำนาจการเพิกถอนการอนุญาตนี้ เคยมีปัญหาว่าในกรณีที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจเพิกถอนแก่ฝ่ายปกครองโดยชัดแจ้ง ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเพิกถอนหรือไม่

เรื่องนี้ นักกฎหมายของฝรั่งเศส คือ Jean – Marie Auby และ Pierre Bon เห็นว่าอำนาจของฝ่ายปกครองในการเพิกถอนการอนุญาตมีอยู่เสมอ แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เพราะเป็นอำนาจเดียวกับอำนาจในการอนุญาตนั่นเอง

มีปัญหาที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งว่า หากมีการอนุญาตให้เอกชนใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะราย แล้วปรากฏว่าเอกชนผู้นั้นใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือใบอนุญาตกำหนด หรือมีการอนุญาตให้เอกชนใช้สาธารณสมบัติแบบเฉพาะรายโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือการอนุญาตนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนผู้อื่นอย่างร้ายแรง กรณีเช่นนี้ประชาชนทั่วไปจะมีสิทธิฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนการอนุญาตได้หรือไม่ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีคดีที่น่าสนใจที่กล่าวคือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมได้ยื่นฟ้องต่อบริษัทที่ได้รับสัมปทานจากรัฐในการพัฒนาหุบเขา ซึ่งเป็นเขตรักษาพืชพันธุ์และสัตว์ป่า แต่ได้สร้างโรงแรมจนทำให้ทัศนียภาพธรรมชาติที่มีอยู่หายไป และทำให้ระบบนิเวศน์เปลี่ยนแปลงไปมาก แต่

ศาลได้พิพากษาว่าผู้ฟ้องไม่มีอำนาจฟ้อง โดยให้เหตุผลว่าอำนาจดูแลรักษาสภาพแวดล้อมเป็นเรื่องของรัฐโดยตรง คดีนี้ศาลตัดสินว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะการป้องกันธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ในคดีเช่นนี้ผู้เสียหายคือรัฐเท่านั้น ถ้ารัฐไม่ฟ้องก็ไม่มีใครเป็นผู้เสียหาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ ที่ได้กล่าวถึงสิทธิชุมชน หากเป็นกรณีที่ประชาชนทั่วไปมีส่วนได้เสียกับพื้นที่ดังกล่าวแล้วก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องเพิกถอนการอนุญาตที่ไม่ถูกต้องได้ เพราะการฟ้องร้องนี้ แท้จริงแล้วเป็นการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะสามารถใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ต่อไป

การใช้กำลังทางกายภาพของฝ่ายปกครองในการแก้ไขปัญหา

มาตรการทางปกครองในการแก้ไขไม่ให้ผู้ไม่มีสิทธิสามารถเข้าใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป ได้แก่ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรงทันทีในการจัดการรื้อถอนหรือดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขการบุกรุก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีเร่งด่วนและจำเป็นเพื่อประโยชน์ของมหาชน ทำให้ฝ่ายปกครองมีมาตรการพิเศษที่สามารถใช้อำนาจได้เองไม่ต้องฟ้องศาล หรือแต่ก็มีบางกรณีที่ฝ่ายปกครองจำต้องฟ้องต่อศาลก่อนเพื่อให้ศาลมีคำสั่งขับไล่ หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ถ้ากฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้โดยตรง ฝ่ายปกครองจะเข้าใช้กำลังทางกายภาพในการจัดการกับผู้กระทำความผิดได้ทันทีหรือไม่ ศาลฎีกาเคยตีความแก้ปัญหานี้ว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจรื้อถอนได้ แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจโดยตรง ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๔ /๒๔๘๖

การไม่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการเข้าใช้กำลังทางกายภาพเพื่อแก้ไขปัญหการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างจำกัดโดยต้องไปร้องขอคำสั่งจากศาลก่อนน่าจะเป็นผลเสียต่อการรักษาสิทธิของมหาชนที่มีต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นอย่างมาก เนื่องจากฝ่ายปกครองจะไม่สามารถแก้ไขความเสียหายได้ทันการณ์ นอกจากนี้การให้อำนาจศาลเป็นผู้ให้ความเป็นธรรมในเรื่องนี้ ซึ่งศาลมีกระบวนการพิจารณาที่ซับซ้อนและมักใช้เวลายาวนานมากในการวินิจฉัย จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ละเมิดกฎหมายมีสิทธิในการใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินมากกว่าประชาชนทั่วไปที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องวิธีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายอย่าง เพราะกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่าง ๆ นั้น มักมิได้กำหนดรายละเอียดของการดำเนินการให้สามารถกระทำการตามกฎหมายได้อย่างจริงจัง จึงควรมีการกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนอย่างไร การเข้าไปตรวจสอบ การเข้าไปรื้อถอน หรือการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการอย่างสุจริตและถูกต้องตามกฎหมายสมควรจะเป็นอย่างไร การ

กำหนดรายละเอียดของเรื่องต่างๆไว้ จะทำให้ฝ่ายปกครองมีความมั่นใจในการใช้อำนาจมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลให้สามารถรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ได้มากขึ้น กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองไม่ควรเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป แต่น่าจะเป็นกฎหมายวิธีดำเนินการทางปกครองโดยเฉพาะ เพื่อให้สามารถรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ได้อย่างจริงจัง

อาจสรุปได้ว่า

การคุ้มครองทางแพ่งโดยเฉพาะในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง เริ่มจะมีความสำคัญมากขึ้น เพราะมีผู้กระทำละเมิดต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินมากขึ้น อันมีผลกระทบต่อสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีสภาพดีอยู่เสมอ

การคุ้มครองทางอาญา เป็นการดำเนินการที่จะทำให้ประชาชนมั่นใจว่าจะสามารถใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตลอดไป เพราะเมื่อผู้ใดเข้าใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบ ผู้นั้นย่อมต้องได้รับโทษตามกฎหมาย โทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ของกฎหมายแต่ละฉบับมีอัตราโทษที่แตกต่างกัน รวมทั้งบทบัญญัติ บางเรื่องยังกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสมไว้

การคุ้มครองทางปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการเข้าใช้กำลังทางกายภาพของฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ทันทีโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อนนั้น ยังมีปัญหาที่จะต้องรีบแก้ไข เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมไว้ให้ได้มากที่สุด

ฉะนั้น ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยอำนาจของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความคุ้มครองทางแพ่ง ความคุ้มครองทางอาญา และความคุ้มครองทางปกครอง ถือเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของประชาชนไว้ได้ต่อไป และยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บทลงโทษตามกฎหมายต่อผู้ที่ละเมิดโดยมีเจตนากระทำผิดตามทฤษฎีการบังคับโทษ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและปรับ การลงโทษทางแพ่ง เช่น การชดเชยค่าเสียหายหรือการบังคับขับไล่ให้ออกจากพื้นที่ การลงโทษทางปกครอง เช่น การเพิกถอนเอกสารสิทธิหรือใบอนุญาตต่างๆ ที่ได้มาโดยมิชอบ เป็นต้น แต่ในทางกลับกันหากผู้ต้องขังเป็นผู้ที่สุจริตได้อยู่อาศัยก่อนการเป็นที่ดินของรัฐก็ไม่สมควรที่จะต้องได้รับโทษแม้แต่เพียงวันเดียวเพราะถือได้ว่าเป็นเหยื่ออาชญากรรมประเภทหนึ่งที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ และควรได้รับการเยียวยาจากภาครัฐ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการเยียวยาเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีจากต่างประเทศโดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม¹²

ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาหลักกฎหมายต่างประเทศที่เป็นต้นแบบ ได้แก่ กฎหมายของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ในส่วนของแนวทางการเยียวยาจำเลย

ประเทศสหรัฐอเมริกา การให้การช่วยเหลือแก่จำเลยที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินคดีที่ผิดพลาดในระดับสหรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยหลักแล้ว ๒ ฉบับ กล่าวคือ Rule of the United States Court of Federal Claims (amend June ๒๐, ๒๐๐๖) ที่กล่าวถึงรายละเอียดในวิธีพิจารณา และอีกส่วนหนึ่งคือ United States Code (amend ๐๑/๒๒/๐๒) Title ๒๘ Judiciary and Judicial Procedure ที่กำหนดลักษณะของผู้ที่จะสามารถขอการช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นตัวเงินจากรัฐได้ ถ้ามีกรณีขึ้นสู่ศาลของสหรัฐก็จะใช้กฎหมายทั้งสองในการพิจารณา และสำหรับสหรัฐก็ใช้กฎหมายภายในของมลรัฐนั้นๆ กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวนี้จะเป็นแนวทางให้สหรัฐต่างๆ ยึดถือเป็นแบบอย่างที่จะกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองต่ำกว่าที่สหรัฐกำหนดไม่ได้ แต่สหรัฐก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์รวมถึงรายละเอียดต่างๆ ให้มีการคุ้มครองสูงกว่าที่กฎหมายของสหรัฐหรือรัฐบาลกลางกำหนดได้ โดยจะได้อธิบายเป็นลำดับในประการต่อไป

๑) ความเป็นมา

ในการขอความช่วยเหลือทางการเงิน จำเลยต้องไปร้องขอต่อศาลค่าทดแทนแห่งสหรัฐ (United States Court of Federal Claims, COFC)¹³ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ.๑๙๘๒ ตามกฎหมายปรับปรุงศาลแห่งสหรัฐ (Federal Courts Improvement Act)¹⁴ ซึ่งเขตอำนาจศาลค่าทดแทนนี้ นอกจากจะมีอำนาจพิจารณาค่าทดแทนให้แก่จำเลยในคดีอาญาตาม United States Code (amend ๐๑ / ๒๒ / ๐๒) Title ๒๘ Judiciary and Judicial Procedure¹⁵ แล้วยังมีอำนาจครอบคลุมการเรียกร้องค่าทดแทนหลายประเภทที่มีการเรียกร้องต่อรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐ ยกตัวอย่างเช่น คดีการขอคืนภาษีของเอกชน (Involve Tax Refund Suits) คดีสัญญาทางปกครอง (Government Contracts, Public Contracts) คดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environmental and Natural Resource Issues) คดีทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property) เป็นต้น¹⁶

¹² โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สถาบันวิชาชีพและสังคมแห่งชาติ

¹³ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สถาบันวิชาชีพและสังคมแห่งชาติ

¹⁴ อ้างแล้ว

¹⁵ อ้างแล้ว

¹⁶ อ้างแล้ว

๒) บุคคลที่กฎหมายให้การคุ้มครอง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏอยู่ใน United States Code (amend ๐๑/ ๒๒ / ๐๒) Title ๒๘ Judiciary and Judicial Procedure – Part VI Particular Proceedings Chapter ๑๖๕ – UNITED STATES COURT OF FEDERAL CLAIMS PROCEDURE Section 2513 ที่กำหนดให้จำเลยในคดีอาญาสามารถเรียกค่าทดแทนจากรัฐได้หากพิสูจน์ได้ว่า¹⁷

a) ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยไม่มีความผิดตามที่ได้ถูกฟ้อง หรือได้มีการยกคดีขึ้นพิจารณาใหม่แล้วปรากฏว่าจำเลยไม่มีความผิด หรือจำเลยได้รับการอภัยโทษ (Pardon) จากรัฐ เนื่องจากจำเลยไม่มีความผิดหรือการพิจารณาตัดสินลงโทษจำเลยโดยไม่เป็นธรรม และ

b) จำเลยต้องไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าด้วยทางใดๆ (กระทำการ งดเว้นหรือละเว้นกระทำการ กระทำการผิดหน้าที่ และประมาท) ในความผิดที่ถูกฟ้องไม่ว่าจะเป็นความผิดต่อสหรัฐ มลรัฐ หรือ เมืองโคลัมเบีย (District of Columbia)

๓) การเยียวยาความเสียหายโดยรัฐ

ตาม Section ๒๕๑๓ Unjust conviction and imprisonment (e) ได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายขั้นสูงสุดที่สามารถเรียกได้แต่ต้องไม่เกินห้าพันดอลลาร์¹⁸

ในการพิจารณาค่าเสียหายศาลอาจพิจารณาปัจจัยหลายประการประกอบกัน โดยการคิดคำนวณค่าทดแทนนั้นอาจพิจารณา

รายการต่างๆ ดังต่อไปนี้¹⁹

- ๑) การสูญเสียรายได้ไม่ว่าจะด้วยเงินเดือน (Wages) หรือทางทำมาหาได้อื่น
- ๒) รายจ่ายที่ต้องเสียไปเนื่องจากค่าปรับตามคำสั่ง หรือค่าธรรมเนียมศาล
- ๓) ค่าทนายความตามที่จ่ายจริงในการดำเนินคดีทุกชั้นศาล
- ๔) ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้แก่กรมราชทัณฑ์ถ้าหากมี ในช่วงเวลาที่ถูกคุมขัง
- ๕) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเสียสิทธิในการไถ่ถอนทรัพย์สิน (Loss of Assets due to Foreclosure)
- ๖) การสูญเสียความสามารถในการทำมาหาได้

¹⁷ อ้างแล้ว

¹⁸ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สถาบันวิชาชีพและสังคมแห่งชาติ

¹⁹ อ้างแล้ว

๗) ความสูญเสียมูลค่าเมื่อต้องทำประโยชน์ให้แก่รัฐในระหว่างที่ถูกคุมขัง (The Value of Services Performed for The State while Incarcerated)

๘) ค่าใช้จ่ายอย่างสมเหตุสมผลที่อาจมีได้เนื่องจากการปรึกษาจิตแพทย์

๙) ค่าใช้จ่ายอันสมเหตุสมผลอื่นๆ หากมี

๔) คณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณา

ศาลค่าทดแทนแห่งสหรัฐ (United States Court of Federal Claims, COFC) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาค่าชดเชยที่จะจ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาโดยจะมีการพิจารณาเป็นองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาสิบหกคนที่ได้รับการคัดเลือกจากประธานาธิบดีด้วยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งผู้พิพากษาเหล่านี้จะดำรงตำแหน่งเป็นวาระคราวละสิบห้าปี²⁰ และสามารถได้รับการเลือกเข้ารับตำแหน่งในคราวต่อไปได้อีก²¹ ในการพิจารณาคดีนี้รัฐบาลกลางของสหรัฐจะอยู่ในฐานะจำเลยในทุกๆ กรณี โดยศาลจะทำการพิจารณาโดยไม่ใช้ลูกขุนเนื่องจากเป็นคดีระหว่างศาลกับรัฐบาล²² ผู้ที่ไม่พอใจกับผลของคำพิพากษาที่อาจอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แห่งสหรัฐ (United States of Appeals for the Federal Circuit) ได้²³ ภายใต้ข้อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์

๕) ข้อยกเว้นในการจ่ายค่าทดแทน

นอกเหนือจากการไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดดังที่ได้กล่าวในหัวข้อที่ ๒ ข้างต้นแล้ว ผู้ที่จะได้รับค่าทดแทนเนื่องมาจากการถูกคุมขังที่ผิดพลาดโดยรัฐต้องไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้²⁴

ประการแรก ไม่ได้ถูกคุมขังเนื่องมาจากโทษอื่นนอกเหนือจากโทษที่รัฐเกิดความผิดพลาด เช่น จำเลยถูกฟ้องในข้อหา A และ B จำเลยถูกศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกเนื่องมาจากผิดทั้ง ๒ ข้อหา โดยไม่นับโทษต่อ แต่ความปรากฏในภายหลังว่าจำเลยกระทำความผิดเพียงข้อหาใดข้อหาหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นก็ต้องถือว่าจำเลยต้องถูกจำคุกในคำพิพากษาคดีอื่นนอกเหนือจากที่ผิดพลาดย่อมไม่ได้รับค่าชดเชย

ประการที่สอง ผู้ที่ได้กระทำความผิดระดับกลาง (Misdemeanor) และความผิดร้ายแรง (Felony) ต่อรัฐ ในลักษณะเกี่ยวข้องเชื่อมโยง (Conjunction) กับความผิดที่ถูกฟ้องแล้วถูกดำเนินคดีโดยผิดพลาด

ประการที่สาม ผู้ยื่นคำขอต้องไม่เป็นผู้ก่อให้เกิดความผิดพลาดในการคุมขังซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับค่าทดแทน

²⁰ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สมาชิกรักษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²¹ อ้างแล้ว

²² อ้างแล้ว

²³ อ้างแล้ว

²⁴ อ้างแล้ว

ประการที่สี่ ผู้ที่อยู่ในระหว่างการได้รับค่าทดแทนหากได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงก็จะหมดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในส่วนที่เหลือ

ในบางมลรัฐนอกจากจะพิจารณาหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้วก็ได้เพิ่มกฎเกณฑ์อื่นๆ อีก ยกตัวอย่างเช่น จำเลยที่ถูกพิจารณาคดีโดยผิดพลาดต้องไม่ได้เข้าสู่กระบวนการรับสารภาพ (Guilty plea) นอกเสียจากการเข้ารับสารภาพของจำเลยเกิดจากกระบวนการที่ละเมิดต่อกฎหมาย

ดังนั้น จะได้กล่าวถึงแนวทางการเยียวยาความเสียหายของจำเลยในคดีอาญาตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์และกำหนดประเด็นปัญหาที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายและแนวทางปฏิบัติอันจะก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนมากขึ้น

ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ ก่อนมีการประกาศใช้ The Criminal Justice Act ๑๙๘๘ นั้น บุคคลซึ่งถูกดำเนินคดีอาญาโดยถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และปรากฏต่อมาว่าศาลได้พิพากษายกฟ้องหรือได้มีการอภัยโทษนั้นไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการดำเนินการที่ผิดพลาดร้ายแรงในกระบวนการยุติธรรม (Gross Miscarriages of Justice) ก็ตาม

อย่างไรก็ดี ได้มีทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษ (Home Office) อาจจ่ายเงินสงเคราะห์ (Ex Gratia Payment) ให้แก่บุคคลนั้นโดยจ่ายจากเงินกองทุนของรัฐ ซึ่งแทบจะไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary)

ต่อมาในคดี Malone v. UK ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้วินิจฉัยว่าเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมที่ปล่อยให้การจ่ายเงินทดแทนความเสียหายให้แก่จำเลยซึ่งถูกดำเนินคดีอาญาโดยไม่ได้กระทำความผิดเป็นไปโดยสุจริตแล้วแต่ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนในกฎหมาย นอกจากนี้คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าแนวปฏิบัติของอังกฤษดังกล่าวน่าจะเป็นการไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๑๔ ด้วย

จนกระทั่งต่อมาประเทศอังกฤษจึงได้มีการพัฒนากฎหมายเรื่องนี้โดยได้มีการบัญญัติ The Criminal Justice Act ๑๙๘๘²⁵ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าทดแทนโดยรัฐแก่จำเลยในคดีอาญาดังนี้

25

ชาติ ชัยเดชสุริยะ, มาตราการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, โรงพิมพ์เดือนตุลา, กุมภาพันธ์ 2549.

๑) ผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทน

ตามพระราชบัญญัติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (The Criminal Justice Act 1988) ของประเทศอังกฤษกำหนดให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในคดีอาญา และปรากฏต่อมาว่าคำพิพากษานั้นได้ถูกกลับ หรือบุคคลนั้นได้รับการอภัยโทษโดยมีเหตุผลเนื่องจากเพิ่งปรากฏข้อเท็จจริงใหม่แสดงให้เห็นโดยปราศจากข้อสงสัยอันควรว่าได้มีการดำเนินการที่ผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมต่อบุคคลนั้น หากบุคคลนั้นได้เสียชีวิตไปแล้วให้ทายาทของบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทน²⁶

๒) เงื่อนไขที่จะได้รับค่าทดแทน

แม้ว่าบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในคดีอาญาตามที่ได้กล่าวไว้แล้วจะสามารถร้องขอค่าทดแทนได้ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม แต่มีใช้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับค่าทดแทนตามคำร้องขอของตนเสมอไป ทั้งนี้รัฐจะไม่จ่ายค่าทดแทนในกรณีที่ข้อเท็จจริงใหม่ซึ่งแสดงให้เห็นโดยปราศจากข้อสงสัยอันควรว่าได้มีการดำเนินการที่ผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมต่อบุคคลนั้นได้เกิดขึ้นจากการปิดบังข้อเท็จจริงของบุคคลนั่นเอง

๓) องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและกระบวนการพิจารณา

องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ Secretary of State โดยผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทนจะต้องยื่นคำร้องขอต่อ Secretary of State²⁷ มิเช่นนั้นแล้วรัฐจะไม่จ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ให้²⁸

ในกรณีที่ Secretary of State มีคำสั่งให้จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องขอ Assessor ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก Secretary of State จะเป็นผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินทั้งหมด²⁹

จากแนวทางการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาตามกฎหมายอังกฤษที่ได้กล่าวข้างต้น อาจพิจารณาได้ว่าในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาไว้ในกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ค.ศ.๑๙๘๘ (The Criminal Justice Act ๑๙๘๘) อันเป็นลักษณะการบัญญัติกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

²⁶ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²⁷ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²⁸ อ้างแล้ว

²⁹ อ้างแล้ว

จากแนวทางการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาของประเทศต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อาจพิจารณาได้ว่าการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาโดยหลักที่เหมือนกันของทุกประเทศ ได้แก่การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นตัวเงินซึ่งอาจเป็นเพราะเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้เป็นรูปธรรมมากที่สุด อย่างไรก็ตาม คงมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับค่าทดแทน รวมถึงการกำหนดรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งในบางประเทศจะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขณะที่บางประเทศได้กำหนดโดยบัญญัติเป็นกฎหมายแยกต่างหากจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประเทศฝรั่งเศส

การใช้ค่าทดแทนโดยรัฐแก่จำเลยในคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีหลักเกณฑ์ที่บัญญัติรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส Subsection ๓ Compensation for Pre-Trial Detention โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ ดังนี้

๑) ผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทน

ผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทน คือบุคคลซึ่งถูกคุมขังในระหว่างการดำเนินคดี และต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องเนื่องจากบุคคลนั้นมิได้กระทำความผิดหรือการกระทำของเขาไม่เป็นความผิด

๒) เงื่อนไขที่จะได้รับค่าทดแทน

ผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทนตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น มิใช่ว่าจะได้รับการเยียวยาในทุกกรณีเพราะนอกจากจะต้องเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดีว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์หรือไม่มีโทษแล้ว ยังต้องอยู่ในเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของการคุมขังที่ว่า การคุมขังนั้นก่อให้เกิดความเสียหายเกินปกติอย่างเห็นได้ชัดและร้ายแรงเป็นพิเศษด้วย

นอกจากนี้รัฐจะไม่จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องขอค่าทดแทนในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้ร้องขอค่าทดแทนนั้นได้กระทำความผิดในขณะที่ไม่สามารถควบคุมตนเองได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๑๒๒ - ๑

(๒) ในกรณีที่ผู้ร้องขอค่าทดแทนนั้นได้รับการนิรโทษกรรมภายหลังจากการถูกควบคุมตัว

(๓) ในกรณีที่คดีขาดอายุความภายหลังจากผู้ร้องขอค่าทดแทนได้รับการปล่อยตัว

(๔) ในกรณีที่ผู้ร้องขอค่าทดแทนนั้นได้สมัครใจกล่าวหาตนเองเพื่อให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกฟ้องคดี

(๕) ในกรณีที่รัฐได้ดำเนินคดีต่อผู้ที่ให้การเป็นพยานเท็จหรือร้องทุกข์โดยเจตนาจะให้อื่นถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นเหตุให้มีการคุมขังระหว่างพิจารณาคดี หรือขยายระยะเวลาออกไป ทั้งนี้ให้

บุคคลซึ่งให้การเป็นพยานเท็จ หรือร้องทุกข์โดยเจตนาจะให้ผู้อื่นถูกดำเนินคดีอาญานั้นเป็นผู้ชำระค่าทดแทนเสมือนหนึ่งเป็นค่าธรรมเนียมศาล³⁰

๓) องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและกระบวนการพิจารณา

องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและทำคำวินิจฉัยการจ่ายค่าทดแทนนี้ได้แก่ ประธานศาลอุทธรณ์ (The First President of Court of Appeal) ซึ่งคดีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคดีไม่มีมูล หรือยกฟ้อง หรือวินิจฉัยว่าไม่มีโทษอยู่ในเขตอำนาจศาล³¹

ผู้ร้องขอต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคดีไม่มีมูล หรือยกฟ้องหรือวินิจฉัยว่าไม่มีโทษ ทั้งนี้จะได้มีการพิจารณาคำร้องขอโดยเปิดเผยในศาล เว้นแต่ผู้ยื่นคำร้องขอค่าทดแทนได้ร้องขอไม่ให้มีการเปิดเผย ในกรณีนี้จะทำการพิจารณาจำกัดอยู่เฉพาะผู้ยื่นคำร้องขอ หรือทนายความของผู้ยื่นคำร้องเท่านั้น³²

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์เรื่องการร้องขอค่าทดแทนอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการแห่งชาติ (National Commission) ได้ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการฯ นี้มีอำนาจเต็มในการตัดสินคดี และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ นี้ให้ถือเป็นที่สุด

คณะกรรมการแห่งชาติ (National Commission) ประกอบด้วย ประธานศาลยุติธรรมสูงสุด (The First President of the Court of Cassation) หรือตัวแทนทำหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการ และผู้พิพากษาอีก ๒ นายซึ่งอยู่ในระดับหัวหน้าคณะในศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลอื่นอีก ซึ่งจะมีการแต่งตั้งเป็นรายปี นอกจากผู้พิพากษา ๒ รายนี้แล้วให้มีผู้พิพากษาสำรองอีก ๓ นาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้อัยการทำความเข้าใจต่อคณะกรรมการดังกล่าวเช่นเดียวกับคดีทั่วไปด้วย³³

สำหรับการจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายฝรั่งเศส โดยหลักจึงมิใช่การชดเชยความเสียหายทั้งหมดหรือความเสียหายตามความเป็นจริง หากแต่ถือว่าเป็นการแสดงความรับผิดชอบของรัฐที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญา

ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายฝรั่งเศสนี้จะไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะความเสียหายในทางการเงินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินอีกด้วยและเหตุนี้เองจึงทำให้การจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีการจำกัดจำนวนเงินที่จะจ่ายแก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาเอาไว้³⁴

³⁰ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

³¹ อ้างแล้ว

³² อ้างแล้ว

³³ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

³⁴ ทวีวัฒน์ ธารจันทร์, “การชดใช้ค่าทดแทนโดยรัฐเนื่องจากการคุมขังอันเกิดจากความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

จากแนวทางการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาตามกฎหมายฝรั่งเศสที่ได้กล่าวข้างต้น อาจพิจารณาเห็นว่าในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้แยกบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างหาก

ส่วนในเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นๆ เกี่ยวกับการขอค่าทดแทนนั้น ผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทนจะต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกคุมขังในระหว่างการดำเนินคดี และต่อมาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่มีมูลหรือยกฟ้องหรือมีเหตุยกเว้นโทษ โดยมีได้บัญญัติให้สิทธิการร้องขอตกแก่ทายาทในกรณีที่บุคคลดังกล่าวถึงแก่ความตายก่อนศาลพิพากษาแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลด้วยว่าคำพิพากษาของศาลนั้นจะต้องชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดีว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์หรือเหตุยกเว้นโทษ รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของการคุมขังที่ว่า การคุมขังนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหายเกินปกติอย่างเห็นได้ชัดและร้ายแรงเป็นพิเศษด้วย

ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและมีคำวินิจฉัยการจ่ายค่าทดแทนนี้ ได้แก่ ประธานศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยให้จ่ายค่าทดแทนได้โดยไม่มีการจำกัดจำนวนเงินที่จะชดเชยแก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้คำวินิจฉัยการจ่ายค่าทดแทนของประธานศาลอุทธรณ์เช่นว่านี้อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการแห่งชาติได้

ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.๑๙๓๑ ต่อมาหลังจากที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปี ค.ศ.๑๙๔๗ ได้ประกาศใช้ และมีการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานให้มากยิ่งขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาให้สมบูรณ์และครอบคลุมกรณีต่างๆ มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๔๐ บทบัญญัตินี้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับการยกฟ้องหลังจากถูกควบคุมตัวหรือถูกคุมขังมีสิทธิร้องขอให้รัฐชดเชยค่าเสียหายได้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนในคดีอาญา (The Criminal Indemnity Law) ฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ.๑๙๕๐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับค่าทดแทน ดังต่อไปนี้

๑) ผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทน

กฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนในคดีอาญานี้ กำหนดให้จำเลยที่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนจากรัฐได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือคุมขังระหว่างการดำเนินคดีอาญา และต่อมาได้รับการยกฟ้องโดยคำพิพากษาคดีของศาล การพิจารณาคดีใหม่ หรือการอุทธรณ์พิเศษในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๒) บุคคลที่ศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิด ซึ่งได้รับโทษอาญาตามคำพิพากษาของศาลไปแล้วหรือถูกจำคุกตามมาตรา 11 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(๓) บุคคลผู้ที่ถูกจับกุมโดยหมายจับ (Arrest under a writ of commitment) ตาม มาตรา ๔๘๔ ถึง ๔๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³⁵

โดยหลักแล้ว สิทธิในการร้องขอค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ถือเป็นสิทธิส่วนบุคคลของผู้ถูกดำเนินคดีอาญานั้น ไม่อาจโอนสิทธิหรือแทนสิทธิให้บุคคลอื่นเรียกร้องแทนได้ อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวก็ไม่สูญเสียไปเพราะการสืบมรดก กล่าวคือกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนในคดีอาญานี้ ยกเว้นให้ทายาทของผู้ถูกดำเนินคดีอาญามีสิทธิร้องขอค่าทดแทนได้ในกรณีที่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญานั้นถึงแก่ความตาย³⁶ โดยทายาทจะต้องใช้สิทธิในการร้องขอภายในสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกดำเนินคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์³⁷

นอกจากนี้ยังสามารถมอบอำนาจเป็นหนังสือให้บุคคลอื่นเป็นตัวแทนในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายแทนได้อีกด้วย³⁸

๒) เงื่อนไขที่จะได้รับค่าทดแทน

แม้ว่าบุคคลในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะสามารถร้องขอค่าทดแทนได้ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม แต่มีใช้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะได้รับค่าทดแทนตามคำร้องขอของตนเสมอไป ด้วยเหตุที่ศาลอาจปฏิเสธการจ่ายค่าทดแทนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่เห็นว่าผู้ถูกดำเนินคดีอาญาดังกล่าวถูกฟ้อง ถูกจับ ถูกกักขังหรือถูกพิพากษาลงโทษ เพราะให้การเท็จในชั้นสอบสวนหรือในชั้นพิจารณา หรือเพราะปลอมแปลงพยานหลักฐานอื่นๆ

ข. กรณีที่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาถูกดำเนินคดีอาญาหลายคดีในขณะเดียวกัน และศาลมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีหนึ่ง แต่ในคดีที่เหลือนั้นศาลพิพากษาลงโทษ³⁹

๓) องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและกระบวนการพิจารณา

ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ศาลที่ตัดสินคดีหรือมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกดำเนินคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีร้องขอค่าทดแทน⁴⁰ ดังนั้นผู้ถูกดำเนินคดีอาญาที่ประสงค์จะร้องขอค่าทดแทนจะต้องยื่นคำร้องขอไปยังศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกดำเนินคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

³⁵ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

³⁶ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

³⁷ อ้างแล้ว

³⁸ อ้างแล้ว

³⁹ อ้างแล้ว

⁴⁰ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้จ่ายค่าทดแทน หรือปฏิเสธคำร้องขอนั้น ศาลจะต้องรับฟังความเห็นของอัยการและผู้ร้องขอเสียก่อน และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำพิพากษานั้นให้แก่อัยการและผู้ร้องขอด้วย⁴¹

ในกรณีที่คำร้องขอค่าทดแทนมิได้ทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือคำร้องขอนั้น มีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถแก้ไขได้ หรือที่ผู้ร้องขอไม่แก้ไขตามที่ศาลมีคำสั่ง รวมทั้งกรณีไม่ยื่นคำร้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลจะต้องสั่งยกคำร้องขอนั้น⁴²

แต่ในกรณีที่ศาลตรวจสอบคำร้องขอแล้วเห็นว่าถูกต้อง ก็ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคำร้องขอนั้นว่าสมควรจะได้รับค่าทดแทนหรือไม่ ในกรณีที่คำร้องขอมีเหตุผลอันสมควรที่จะได้รับค่าทดแทน ศาลจะตัดสินให้จ่ายค่าทดแทน ส่วนในกรณีที่คำร้องขอไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะได้รับค่าทดแทน ศาลจะไม่พิจารณาคำร้องขอนั้น กล่าวคือ ศาลจะสั่งยกคำร้องขอ⁴³ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ทันที

เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จ่ายค่าทดแทนแล้ว ผู้ร้องขอมีสิทธิขอรับค่าทดแทนต่อศาลที่มีคำพิพากษาให้จ่ายค่าทดแทน⁴⁴ และห้ามมิให้มีการโอนหรืออายัดสิทธินั้น ไม่ว่ากรณีใดๆ⁴⁵

ศาลจะกำหนดจำนวนค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญา โดยพิจารณาจากโทษที่บุคคลนั้นได้รับมาก่อนดังกรณีต่อไปนี้⁴⁶

(ก) กรณีโทษจำคุกหรือโทษที่เป็นการให้ทำงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเสียหายต่อการถูกจับกุมหรือการถูกคุมขัง จำนวนค่าเสียหายจะถูกกำหนดไว้ไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ เยน แต่ไม่เกิน ๙,๔๐๐ เยนต่อวัน โดยให้คำนึงถึงจำนวนวันที่บุคคลนั้นได้รับโทษมา

ในการกำหนดจำนวนค่าเสียหาย ศาลจะพิจารณาจากประเภทหรือลักษณะของการถูกคุมขังและระยะเวลา ความสูญเสียในทางทรัพย์สิน และประโยชน์ในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งความเสียหายทางด้านจิตใจและร่างกาย ตลอดจนพฤติกรรมและการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลที่มีต่อผู้ถูกดำเนินคดีอาญา รวมทั้งพฤติกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข. กรณีโทษประหารชีวิต ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเสียหายสำหรับโทษประหารชีวิต ศาลจะจ่ายค่าเสียหายได้ไม่เกิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ เยน ตามแต่ศาลจะเห็นสมควร ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่าความตายของผู้ถูกประหารชีวิตทำให้เกิดความเสียหายเกี่ยวกับทรัพย์สิน ค่าเสียหายที่ชดเชยให้อาจเพิ่มขึ้นอีก ๓,๐๐๐,๐๐๐ เยนจากจำนวนของค่าเสียหายที่กล่าวไว้แล้ว

41 อ้างแล้ว

42 อ้างแล้ว

43 อ้างแล้ว

44 อ้างแล้ว

45 อ้างแล้ว

46 โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สถานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการกำหนดจำนวนค่าเสียหายกรณีนี้ ศาลจะพิจารณาจากความสูญเสียในทางทรัพย์สิน และประโยชน์ในด้านต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น อายุ สุขภาพ ความสามารถในการหารายได้ รวมถึงพฤติการณ์อื่นที่เกี่ยวข้อง

ค. กรณีโทษปรับ ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับ ศาลจะสั่งให้จ่ายเท่าที่ถูกปรับรวมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี นับแต่วันที่ปรับจนถึงวันที่ศาลมีคำตัดสินให้จ่ายค่าทดแทน

ง. กรณีโทษริบทรัพย์ ถ้าสิ่งของที่ริบนั้นเป็นทรัพย์ที่อาจใช้คืนได้ก็ต้องคืนทรัพย์นั้นไป แต่ถ้าไม่ใช่ทรัพย์ที่อาจใช้คืนได้ ศาลจะสั่งให้จ่ายค่าเสียหายให้เท่ากับราคาทรัพย์ตามท้องตลาด โดยทั้งสองกรณีต้องรวมดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี นับแต่วันที่มีการริบทรัพย์ไปจนถึงวันที่ตัดสินให้จ่ายค่าเสียหาย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนนี้ไม่ตัดสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดีอาญาที่จะฟ้องร้องเรียกค่าทดแทนภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (State Redress Law) หรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายอื่น ซึ่งหากผู้ถูกดำเนินคดีอาญาได้ใช้สิทธิเช่นนั้นและได้รับค่าทดแทนมาเป็นจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าค่าทดแทนที่พึงจะได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนนี้แล้ว ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนอีก ในทางตรงกันข้าม หากจำนวนค่าทดแทนที่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาได้รับตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐหรือตามกฎหมายอื่นนั้นเป็นจำนวนน้อยกว่า ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาย่อมมีสิทธิได้รับเพิ่มเติมจนครบถ้วนตามจำนวนที่พึงจะได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนนี้⁴⁷

นอกจากนี้ เมื่อรัฐได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนนี้แล้ว รัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ตุลาการหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อไปได้⁴⁸

จากแนวทางการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาตามกฎหมายญี่ปุ่นที่ได้กล่าวข้างต้น อาจพิจารณาเห็นว่าในประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนในคดีอาญาซึ่งแตกต่างหากจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นข้อแตกต่างจากในประเทศฝรั่งเศส

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นๆ เกี่ยวกับการร้องขอค่าทดแทนนั้น ผู้มีสิทธิร้องขอค่าทดแทนได้แก่บุคคลที่ถูกจับกุมหรือคุมขังระหว่างการดำเนินคดีอาญา และต่อมาได้รับการยกฟ้องโดยคำพิพากษาของศาล การพิจารณาคดีใหม่ หรือการอุทธรณ์พิเศษตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นต้น หรือบุคคลที่ศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิด ซึ่งได้รับโทษอาญาตามคำพิพากษาก่อนหน้านี้ไปแล้ว หรือถูกจำคุกตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือบุคคลผู้ที่ถูกจับกุมโดยหมายจับ (Arrest under a Writ of Commitment) ตามมาตรา ๔๘๔ ถึง ๔๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น

การร้องขอค่าทดแทนตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากบุคคลที่ถูกจับกุมหรือคุมขังระหว่างการดำเนินคดีอาญาในกรณีต่างๆ จะมีสิทธิร้องขอด้วยตนเองแล้ว ยังมีการกำหนดให้สิทธิร้องขอตกแก่

47 โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา , สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สถาบันวิชาชีพและสังคมแห่งชาติ

48 อ้างแล้ว

ทนายทนายในกรณีที่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญานั้นถึงแก่ความตาย ทั้งยังสามารถมอบอำนาจเป็นหนังสือให้บุคคลอื่นยื่นขอรับค่าทดแทนในฐานะตัวแทนได้ด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของบุคคลที่ถูกจับกุมหรือคุมขังระหว่างการดำเนินคดีอาญาอย่างเต็มที่ ในขณะที่กฎหมายประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้กล่าวถึงกรณีเช่นนี้ไว้

นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขที่ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจปฏิเสธการจ่ายค่าทดแทนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกดำเนินคดีอาญาดังกล่าวถูกฟ้อง ถูกจับ ถูกกักขังหรือถูกศาลพิพากษาลงโทษ เพราะให้การเท็จในชั้นสอบสวนหรือในชั้นพิจารณา หรือเพราะปลอมแปลงพยานหลักฐานอื่นๆ และกรณีที่ผู้ร้องขอถูกดำเนินคดีอาญาหลายคนคดีพร้อมๆ กัน และศาลมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีหนึ่ง แต่ในคดีที่เหลือศาลมีคำพิพากษาลงโทษ

ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและออกคำวินิจฉัยการจ่ายค่าทดแทนนี้ได้แก่ ศาล ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยให้จ่ายค่าทดแทนได้โดยมีการจำกัดจำนวนเงินที่จะจ่ายให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาตามประเภทของโทษที่บุคคลนั้นได้รับ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยให้จ่ายค่าทดแทนของประธานศาลอุทธรณ์เช่นว่านี้อาจอุทธรณ์ได้ทันที

มีข้อสงสัยกันว่ากฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนในคดีอาญาของญี่ปุ่นนั้นไม่ได้มีบทบัญญัติในมาตราใดที่บัญญัติให้อำนาจศาลในการพิจารณาและออกคำวินิจฉัยการจ่ายค่าทดแทนไว้โดยตรง แต่อำนาจอนุมานได้จากบทบัญญัติโดยรวมของกฎหมายฉบับดังกล่าว

แนวความคิดในการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาในประเทศไทย

เมื่อมีการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานใดฐานหนึ่ง นอกจากกระบวนการยุติธรรมจะต้องพิจารณาว่าจำเลยผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดและสมควรได้รับโทษหรือไม่ แล้วกระบวนการยุติธรรมยังต้องพิจารณาต่อมาถึงการเยียวยาบุคคลที่ถูกฟ้องเป็นคดีด้วยเช่นกัน ในกรณีที่ถูกล่วงละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากการตกเป็นจำเลยดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่จำเลยดังกล่าวแล้ว แนวคิดในการเยียวยาความเสียหายให้แก่จำเลย มีดังนี้

๑. แนวคิดในการเยียวยาจำเลยในคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการดำเนินคดีอาญาที่ดีนั้นต้องรักษาดุลยภาพระหว่างหลักประกันสิทธิของบุคคล (Due Process Model) และอำนาจรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Crime Control Model) ซึ่งต้องรักษาสมดุลดังกล่าวนี้ทำให้ในบางครั้งอาจเกิดความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมขึ้นจนเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงหลุดพ้นจากการจับกุม แต่ผู้ที่ต้องรับโทษก็คือบุคคลผู้บริสุทธิ์ ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นจึงถือว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบและต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการชดเชยความเสียหายที่บุคคลผู้บริสุทธิ์ต้องได้รับแล้ว ยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรมของรัฐให้กลับคืนมาอีกทางหนึ่งด้วย

แนวคิดในเรื่องการเยียวยาแก่จำเลยในคดีอาญาโดยรัฐนั้นมีที่มาจากองค์การสหประชาชาติ โดยการตราปฏิญญาว่าด้วยสิทธิความเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (UN International Covenant on Civil and Political Rights) มาตรา 14 (6) ซึ่งมีใจความว่าบุคคล

ใดต้องรับโทษอาญาโดย คำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดและหากปรากฏต่อมาว่ามีการกลับ คำพิพากษาหรือมีการอภัยโทษเพราะเหตุที่บุคคลนั้นไม่ได้กระทำความผิดเนื่องจากพบพยานหลักฐาน ใหม่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นมีส่วนรู้เห็นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในการปกปิดข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น⁴⁹

นอกจากนั้น พิสสารฉบับที่ ๗ มาตรา ๓ ซึ่งออกตามความแห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน ก็ได้บัญญัติถึงหลักกฎหมายที่รัฐจะต้องเยียวยาให้แก่จำเลยผู้บริสุทธิ์ด้วย ซึ่งในอนุสัญญาฉบับ นี้มีข้อความทำนองเดียวกันกับข้อความที่บัญญัติในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิความเป็นพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ แต่ได้บัญญัติข้อความเพิ่มเติมถึงวิธีการที่รัฐต้องเยียวยานอกเหนือไปจากการ ชดใช้ค่าตอบแทนกล่าวคือ จำเลยมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐโดยวิธีการอื่นตามสมควรอีกด้วย⁵⁰

จากหลักกฎหมายอันเป็นมาตรฐานสากลดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าการเยียวยาแก่ผู้ถูกดำเนิน คดีอาญาโดยรัฐนั้นเป็นกรณีการชดใช้ความเสียหายแก่บุคคลผู้บริสุทธิ์ที่ถูกดำเนินคดีอาญา เนื่องจาก ความผิดพลาดหรือความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นเมื่อ เกิดความผิดพลาดขึ้น ผู้ที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อกรณีดังกล่าวก็คือรัฐนั่นเอง ซึ่งความรับผิดชอบโดย รัฐนั้นจะอยู่ในรูปแบบของการจ่ายเงินค่าทดแทนในสองลักษณะ คือ เป็นเงินที่รัฐพึงจ่ายให้โดยอาศัย หลักกฎหมายแห่งในมูลละเมิดลักษณะหนึ่ง และลักษณะเงินสงเคราะห์ (Ex Gratia Payment) ที่รัฐพึง ช่วยเหลือเยียวยาให้แก่จำเลยผู้บริสุทธิ์อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งเงินที่รัฐจ่ายให้ทั้งสองลักษณะนั้นจะมีที่มาจาก เงินงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีของประชาชน ดังนั้นโดยหลักการแล้วเมื่อมีกรณีที่รัฐจะต้องชดเชย ค่าเสียหายแก่ผู้ถูกดำเนินคดีอาญาโดยผิดพลาดดังกล่าว ก็จะต้องจัดสรรงบประมาณแต่ละปีให้ไป โดยไม่มีความจำเป็นต้องนำเงินภาษีของประชาชนมาจัดตั้งเป็นกองทุนเฉพาะ อันทำให้ไม่อาจนำไปใช้เพื่อ ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งย่อมขัดกับหลักการคลังที่ดี

(๑) ค่าสินไหมทดแทน

การเยียวยาแก่จำเลยผู้บริสุทธิ์โดยรัฐในลักษณะของค่าสินไหมทดแทนนั้นมีอยู่ในประเทศ อังกฤษ⁵¹ ซึ่งมีที่มาจาก Criminal Justice Act ๑๙๘๘ โดยการชดเชยนั้นจะขึ้นอยู่กับพิจารณาของ กระทรวงมหาดไทย (Home Office) ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายกรณี ซึ่งมีแนวทางในการพิจารณาจากภาระ ความเดือดร้อน (hardship) ที่จำเลยได้รับจากการตกเป็นผู้ต้องสงสัย ซึ่งการชดใช้มีลักษณะเดียวกันกับ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ จำนวนความเสียหายส่วนบุคคลที่ คำนวณเป็นเงินได้ (personal financial loss) การสูญเสียรายได้ (Loss of Earning) การสูญเสีย ความสามารถในการประกอบกิจการในอนาคต (The Reduction in The Applicants Future

⁴⁹ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁵⁰ อ้างแล้ว

⁵¹ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Earning Capacity) นอกจากนั้นยังต้องรวมถึงค่าทนายและค่าใช้จ่ายที่ญาติของจำเลยได้ใช้ในการมาเยี่ยมระหว่างจำเลยถูกจำคุกอีกด้วย⁵²

อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอแนะว่าการมุ่งพิจารณาเพียงการชดเชยความเสียหายดังกล่าวไม่น่าที่จะเพียงพอต่อความเสียหายในทางอื่นที่จำเลยต้องได้รับ ดังนั้น ควรมีการให้ความช่วยเหลือจากรัฐโดยรูปแบบอื่นด้วย เช่น การฝึกอาชีพและช่วยเหลือเพื่อการมีงานทำ (Re-training schemes to help them find employment) หรือการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวกลับสู่สังคม (re-adjust into society) เนื่องจากไม่ว่าจำเลยจะได้รับเงินชดเชยเป็นจำนวนเท่าใด หากปราศจากการช่วยเหลือเช่นนี้แล้ว จำเลยก็ไมอาจเริ่มดำเนินชีวิตใหม่ได้อย่างปกติสุข⁵³

(๒) เงินสงเคราะห์ (Ex Gratia Payment)

การเยียวยาให้แก่จำเลยผู้บริสุทธิ์โดยรัฐในลักษณะของการสงเคราะห์นั้น อาจพิจารณาได้จากหลักกฎหมายญี่ปุ่นซึ่งกำหนดให้รัฐเยียวยาผู้บริสุทธิ์ที่ถูกดำเนินคดีอาญาในรูปของการจ่ายเงินสงเคราะห์⁵⁴

การจ่ายเงินช่วยเหลือแก่จำเลยในคดีอาญาในรูปแบบของเงินสงเคราะห์จากรัฐนั้น จำนวนเงินที่รัฐจ่ายให้จะขึ้นอยู่กับประเภทของโทษที่จำเลยได้รับ⁵⁵ กล่าวคือ กรณีที่จำเลยถูกประหารชีวิตศาลจะพิจารณาค่าเสียหายจากความตาย นอกจากนี้หากพิสูจน์ได้ว่าความตายของจำเลยนั้นทำให้เกิดความเสียหายเกี่ยวกับทรัพย์สิน ศาลอาจกำหนดเงินที่จะจ่ายให้เพิ่มขึ้นจากอัตราเดิมได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าเสียหายจะคำนึงถึงอายุ สุขภาพ ความสามารถในการหารายได้ รวมทั้งความเสียหายในเชิงทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับความตายดังกล่าวอีกด้วย

ในกรณีที่จำเลยได้รับโทษจำคุก ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรได้รับการช่วยเหลือในความเสียหายเท่าใด ทั้งนี้ นอกจากศาลจะพิจารณาจากเวลาที่จำเลยต้องถูกจำคุกแล้ว ยังพิจารณาถึงความเสียหายในทางทรัพย์สิน การสูญเสียประโยชน์ที่จำเลยนั้นได้รับอันเนื่องจากความทุกข์ทรมานด้านร่างกาย จิตใจ รวมไปถึงเจตนาของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ อัยการหรือผู้พิพากษาอีกด้วย

นอกจากนั้นในกรณีที่จำเลยถูกปรับ ค่าเสียหายที่รัฐจ่ายให้จะเท่ากับจำนวนที่ถูกปรับพร้อมดอกเบี้ยนับตั้งแต่วันที่ถูปรับจนถึงวันที่ศาลตัดสินให้เยียวยาความเสียหาย

ดังนั้นไม่ว่าการเยียวยาให้แก่จำเลยจะอยู่ในรูปแบบของการจ่ายเงินสงเคราะห์หรือการชดเชยค่าเสียหายทดแทนโดยอาศัยหลักกฎหมายแพ่ง ต่างมีแนวคิดหลักอย่างเดียวกันก็คือ การเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยคดีอาญาเป็นไปเพื่อเรียกความเชื่อมั่นของสังคม (Public Confidence) ที่เสียไปเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดให้กลับคืนมาเช่นเดิม นอกจากนั้นยังถือเป็นการบังคับให้การ

⁵² อ้างแล้ว

⁵³ โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁵⁴ อ้างแล้ว

⁵⁵ อ้างแล้ว

ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความรอบคอบ และความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่รัฐสามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้จำเลยได้ยังต้องคำนึงถึงกระบวนการทางกฎหมายรวมถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐประกอบด้วย

นอกจากแนวคิดในการเยียวยาแก่จำเลยในคดีอาญาโดยรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จำเลยในคดีอาญายังอาจได้รับการเยียวยาจากปัจเจกบุคคลด้วยกันได้ตามแนวคิดที่จะได้กล่าวต่อไป

๒. แนวคิดในการเยียวยาแก่จำเลยในคดีอาญาโดยการใช้สิทธิทางศาล

นอกจากแนวคิดที่รัฐต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่จำเลยในคดีอาญาแล้ว ในหลักกฎหมายทั่วไป ปัจเจกบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาย่อมต้องรับผิดชอบความเสียหายเช่นนั้นด้วย

บุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาเนื่องจากถูกดำเนินคดีโดยมิชอบ เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และทำให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในมูลละเมิดนั้นได้ ไม่ว่าบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลยจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลนั้นย่อมต้องมีความรับผิดชอบในทางแพ่งต่อจำเลย อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดนั้นตามปกติบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นฝ่ายที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้าง และการที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาได้มาน้อยเพียงใด นอกจากขึ้นกับข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ให้ปรากฏต่อศาลได้แล้ว ยังขึ้นกับฐานะของผู้กระทำละเมิดที่สามารถชดเชยค่าเสียหายได้หรือไม่เพียงใดด้วย

สำหรับในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในหน้าที่ หน่วยของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดก็อาจได้มาร่วมรับผิดชอบผู้ที่ถูกกระทำละเมิดด้วย โดยอาจมีกระบวนการที่หน่วยงานต้นสังกัดที่รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายไปแล้ว ไปใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดต่อไป นอกจากนี้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดจนเกิดความเสียหายแก่จำเลยในคดีอาญาอาจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ นอกจากรัฐจะต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่จำเลยแล้วในส่วนตัวผู้พิพากษาเองก็ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นด้วย โดยอาศัยหลักกฎหมายในเรื่องละเมิด

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นที่จะป้องกันและปราบปรามผู้ที่กระทำผิด ผู้ที่ไม่เคารพต่อกติกาสังคม ผู้ที่ละเมิดต่อรัฐและบุคคลอื่น แต่ในขณะเดียวกันผู้ที่ถูกจับกุมมาดำเนินคดี หากเป็นผู้บริสุทธิ์หรือผู้สุจริต ก็สมควรได้รับการเยียวยาจากภาครัฐในรูปแบบต่างๆ ซึ่งหลักการทางกฎหมายและแนวคิดในเรื่องนี้ของต่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้นำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความดำรงอยู่ของประชาชนชาวไทยโดยคำนึงถึงสิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจแปรเปลี่ยนไปตามสภาวะของโลกและความต้องการของประชาชนภายใต้หลักคุณธรรมและจริยธรรมที่ภาครัฐจะต้องปฏิบัติกับพลเมืองของประเทศนี้อย่างเป็นธรรม

บทที่ 4

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำผลการวิจัยมาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษ หรือ พระราชทานอภัยโทษ ให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับผลกระทบจากคดีการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมถึงหาแนวทางในการงดการบังคับคดีจากผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายใต้ฉันทามติของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นแนวความคิดในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามแนวทางในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางครั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนควบคู่กันไป รวมถึงการเสนอแนะในเรื่องการเยียวยาสำหรับผู้ต้องขังที่เป็นผู้สุจริตที่ได้รับผลกระทบจากเรื่องดังกล่าวอีกด้วย โดยสามารถกำหนดวิธีการวิจัยได้ดังนี้

๔.๑ รูปแบบการศึกษาวิจัย

๔.๑.๑ ลักษณะที่ ๑ เป็นการศึกษาถึงการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ มติที่ ๓ เรื่อง การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร ซึ่งเป็นกรณีที่กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือสอบถามความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินรวมถึงผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นนักวิชาการและภาคประชาชน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการจัดสัมมนาทางวิชาการ โดยมีหัวข้อในการสอบถาม ๒ หัวข้อคือ

- ขอรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะกรณีการคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร

- ขอรับความคิดเห็นในการคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร (ให้รวมถึงการถูกดำเนินคดีทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และอื่นๆ)

๔.๑.๒ ลักษณะที่ ๒ เป็นการศึกษาถึงการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษ และแนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว โดยมีขั้นตอนในการศึกษาวิจัยดังนี้

๑) ทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เอกสารในเรื่องของ

- หลักการแนวคิดการบังคับโทษและกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการบังคับโทษ
- แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพักการลงโทษ และการขอพระราชทานอภัยโทษ
- ฉันทามติของคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕
- แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- แนวคำพิพากษาศาลฎีกา
- แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ และแนวคิดในเรื่องการเยียวยาจำเลยในคดีอาญา เปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศไทย

โดยนำแนวคิดดังกล่าวมาสร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อจะสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ต่อไป

๒) นำแบบสัมภาษณ์มาทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน นักวิชาการ และภาคประชาชน ในลักษณะของการสนทนากลุ่มหรือจัดกิจกรรม การประชุมเชิงปฏิบัติการ อันเป็นวิธีการให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาถึง แนวทางในการสร้างหลักเกณฑ์ที่เป็นไปได้ในการพักการลงโทษ หรือ พระราชทานอภัยโทษ รวมถึงหา แนวทางในการงดการบังคับคดีจากผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการที่มีอยู่

๔.๒ ขั้นตอนและวิธีการศึกษาวิจัย

๔.๒.๑ ลักษณะที่ ๑ เป็นขั้นตอนการจัดทำหนังสือในนามปลัดกระทรวงยุติธรรมสอบถามไปยัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการและภาคประชาชน จำนวน ๒๔ ราย เกี่ยวกับมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ โดยขอให้ส่งความคิดเห็นกลับภายใน ๑๐ วัน

๔.๒.๒ ลักษณะที่ ๒ มีขั้นตอนและวิธีการศึกษาวิจัย ดังนี้

๑) ศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและ เอกชน รวมถึงในต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลในการกำหนดกรอบของการศึกษาวิจัย

๒) จัดทำแบบสัมภาษณ์ภายใต้บริบทของวรรณกรรมที่ได้ทำการทบทวน เพื่อนำแบบสัมภาษณ์ นี้ไปสอบถามผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่างๆ อันเป็นการตรวจทานข้อมูลทางด้านวิชาการและข้อมูล ภาครัฐ และสอบถามความคิดเห็นอย่างอิสระเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการกับผู้ต้องขังในคดีบุกรุก ที่ดินภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันและอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมระหว่างรัฐและประชาชน

๓) ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือดำเนินการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการสนทนา กลุ่ม โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อระดมหาแนวคิดและแนวทางในการ สร้างหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษ หรือ พระราชทานอภัยโทษ ให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับผลกระทบจาก คดีการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมถึงหาแนวทางในการงดการบังคับคดี โดยผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วย

๓.๑) ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ หนายความ เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง เจ้าหน้าที่กรมบังคับคดี เจ้าหน้าที่สำนักกฎหมาย สำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

๓.๒) ผู้เชี่ยวชาญในหน่วยราชการอื่น เช่น กรมที่ดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

๓.๓) นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา หรือ นักวิชาการอิสระ ที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง ที่ดิน

๓.๔) ตัวแทนภาคประชาชน ภาคประชาสังคม

๔. สรุปผลและนำผลจากการสัมภาษณ์หรือการดำเนินการประชุมเชิงปฏิบัติการมาศึกษา วิเคราะห์รูปแบบและแนวทางในการสร้างหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษ หรือ พระราชทานอภัยโทษ ให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับผลกระทบจากคดีการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมถึงหาแนวทางในการงดการบังคับคดี จากผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว

๕. นำเสนอผลการศึกษาวิจัยต่อคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิ และนำเสนอต่อผู้บริหารกระทรวง ยุติธรรมเพื่อเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งประกอบการดำเนินการช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายให้กับ ผู้ต้องขังที่ได้รับผลกระทบในคดีการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมติสมัชชาปฏิรูป แห่งชาติ

๔.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

๔.๓.๑ หนังสือราชการจากกระทรวงยุติธรรมไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดิน นักวิชาการ ตัวแทนภาคประชาชน เพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับมติสมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทย

๔.๓.๒ หนังสือ เอกสาร ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงใน ต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ในการสร้างหลักเกณฑ์การพักการลงโทษ หรือการขอ พระราชทานอภัยโทษ รวมถึงแนวทางในการงดการบังคับคดีกับผู้ได้รับผลกระทบในคดีที่ดิน

๔.๓.๓ แบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ โดยมีขั้นตอนในการสร้างแบบสัมภาษณ์ดังนี้

๑) ศึกษาแนวความคิดเชิงทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลัง ศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

๒) ศึกษาพฤติการณ์ในการกระทำผิดของผู้ต้องขังจากข้อมูลของกรมราชทัณฑ์ และ ศึกษารูปแบบการบังคับคดีของบุคคลที่ถูกบังคับคดีจากการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจากกรมบังคับ คดี

๓) ศึกษาสภาพและสถานการณ์ปัจจุบันรวมถึงนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ทำกินให้กับราษฎรในรูปแบบต่างๆ

๔) สร้างแบบสัมภาษณ์บนพื้นฐานของหลักการทางวิชาการโดยนำเอาแนวคิดตามข้อ ๑) ถึง ๓) มาประยุกต์ใช้ให้ครอบคลุมเนื้อหาทุกด้าน โดยแบบสัมภาษณ์มีลักษณะดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่ ชื่อ - นามสกุล อายุ ระดับการศึกษา อาชีพหลัก

ส่วนที่ ๒ เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อคิดเห็นในเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน

ส่วนที่ ๓ เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อคิดเห็นในเรื่องแนวทางในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน รวมถึงวิธีการและแนวทางการเยียวยาสำหรับจำเลยในคดีอาญาที่เป็นผู้บริสุทธิ์ นอกจากนี้ยังเป็นคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นอื่นๆ

๔.๓.๔ จัดการสัมภาษณ์ โดยนำเอาแบบสัมภาษณ์ที่ได้จากข้อ 4.3.2 ไปสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์และนำมาวิเคราะห์เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษ หรือ การขอพระราชทานอภัยโทษ และแนวทางในการงดการบังคับคดีให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบในเรื่องที่ดินต่อไป

๔.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์จากเอกสารและข้อมูลเชิงคุณภาพ ดังนี้

๔.๔.๑ รวบรวมผลการแสดงความคิดเห็นของหน่วยงานราชการ นักวิชาการ ภาคประชาชน ที่กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับมติสมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทย

๔.๔.๒ รวบรวมผลการวิเคราะห์จากเอกสาร หนังสือ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงรูปแบบการกระทำผิดของผู้ต้องขังในเรือนจำ และรูปแบบการบังคับคดี

๔.๔.๓ วิเคราะห์และสรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ โดยนำผลการวิเคราะห์มาจัดหมวดหมู่ที่เหมือนกันมาไว้รวมกัน และเขียนรายงานในรูปของการบรรยายคุณภาพเชิงปฏิบัติการให้มีความต่อเนื่องและกลมกลืนกัน

บทที่ ๕

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

๑. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษต่อไป

๒. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน เสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

ซึ่งรูปแบบการศึกษานี้เป็นการศึกษาจากค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงในต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลในการกำหนดกรอบของการศึกษาวิจัย โดยจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน นักวิชาการ และภาคประชาชน รวมถึงการเสนอหัวข้อเพื่อแสดงความคิดเห็น โดยมีการดำเนินการใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ ๑ เป็นการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติ ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๔ มติที่ ๓ เรื่อง การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร โดยแบ่งเป็น ๒ หัวข้อย่อยคือ

๑. ขอรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ กรณีมติการคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร

๒. ความคิดเห็นในการคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร (ให้รวมถึงการถูกดำเนินคดีทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และอื่นๆ)

ซึ่งกรณีดังกล่าวกระทรวงยุติธรรมได้ทำการสอบถามหน่วยงานและบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ปฏิบัติงานหรือศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงานที่ดินถึงประเด็นดังกล่าว

ลักษณะที่ ๒ เป็นการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษ และ แนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลในกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการ และตัวแทนภาคประชาชน

คณะผู้วิจัยจึงขอแบ่งการนำเสนอออกเป็น ๒ ลักษณะดังกล่าวข้างต้น

ลักษณะที่ ๑ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ถึงมติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๔ มติที่ ๓ เรื่อง การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ส่งแบบสอบถามความคิดเห็นจำนวน ๒๔ ราย ตอบกลับจำนวน ๑๔ ราย มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ ดังนี้

๑.๑ ความคิดเห็นของผู้แทนหน่วยงาน

๑.๑.๑ กรมธนารักษ์ โดยส่วนทะเบียนและหลักฐานที่ราชพัสดุ สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูล ที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์เห็นด้วยกับมติสมัชชาปฏิรูปฯ ดังกล่าว โดยในเบื้องต้นควรกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติในการเร่งรัดจัดทำฐานข้อมูลที่ดินของรัฐทุกประเภทเพื่อใช้ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐและกำหนดมาตรการทางการบริหารรองรับการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมตามรัฐธรรมนูญเพื่อแยกแยะกลุ่มทุนออกจากประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกิน อันจะเป็นการบรรเทาปัญหาในระยะสั้นไม่ให้ประชาชนผู้ยากไร้ได้รับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ในขณะเดียวกันต้องเร่งรัดดำเนินการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับให้เป็นเอกภาพไปพร้อมๆกัน ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความซับซ้อน ความเหลื่อมล้ำ และภาระค่าใช้จ่ายของรัฐได้แก่ การจัดตั้งกระทรวงที่ดิน การตรากฎหมายนโยบายการบริหารจัดการที่ดินแห่งชาติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของชาติ รวมทั้งตรากฎหมายบริหารจัดการที่ดินของรัฐขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากรอย่างยั่งยืน

๑.๑.๒ กรมที่ดิน โดยสำนักจัดการที่ดินของรัฐ

กรมที่ดินเห็นด้วยกับมติและข้อเสนอแนะของสมัชชาปฏิรูปฯ ดังกล่าว โดยในการแก้ปัญหาจะต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจน และต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย โดยเฉพาะในบางประเด็นจะต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณในการดำเนินการ รวมทั้งต้องมีการออกกฎหมาย แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร ธรรมชาติต้องให้มีความชัดเจนตามข้อเท็จจริงตามพื้นที่ นอกจากหลักฐานพยานบุคคล หลักฐานประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และที่สำคัญควรนำเทคโนโลยีภาพถ่ายทางอากาศ เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและเป็นการแก้ไขปัญหาให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และควรให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตามกระบวนการต่างๆ ด้วย

สำหรับการดำเนินการทางคดีต่างๆ ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และอื่นๆ อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีทั้งกรณีศาลได้พิจารณาคดีและมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และกรณีที่คดียังอยู่ในการพิจารณาของศาล ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาควรเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม ส่วนกระบวนการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ถูกดำเนินคดีที่ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งไม่ขัดต่อกระบวนการยุติธรรมก็สามารถดำเนินการได้

๑.๑.๓ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยส่วนอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้เสนอแนะให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินโดยใช้ข้อมูลการอ่าน แปล วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิที่ดินทำกินของราษฎร ซึ่งจะเป็นกรณีที่ทำให้ความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ทั้งนี้เห็น

ควรให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร แล้วแจ้งเวียนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ

๑.๑.๔ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่าหากการเข้าไปดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติของรัฐก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมกับราษฎร โดยเฉพาะผู้ยากจน ควรที่หน่วยงานผู้เกี่ยวข้องต้องให้ความเป็นธรรมให้มากที่สุด หลีกเลี่ยงการสร้างความสะดวก รวดเร็ว การใช้อำนาจทางกฎหมาย แต่ใช้วิธีการเจรจาประนีประนอมเพื่อสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรและบุคคลอื่น

ทั้งนี้ควรมีการแยกแยะประชาชนออกให้ชัดเจน กรณีผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน มีความยากจน ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ควรให้ความเป็นธรรมไม่ควรใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่หากเป็นผู้หาโอกาสหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจ ต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าการได้ซึ่งที่ดินหรือทรัพยากรนั้นจะเสียค่าตอบแทนจำนวนมากน้อยเพียงไรก็ตาม

๑.๑.๕ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) โดยสำนักวิจัยพัฒนาและสารสนเทศ

อ.อ.ป. เห็นว่าสมควรที่รัฐ (โดยกระทรวงยุติธรรม) จะได้เข้ามาแก้ไขปัญหาและคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากรโดยพิจารณาในรายละเอียดแต่ละพื้นที่แยกเป็นกรณีๆ ไป แต่ทั้งนี้ไม่ควรมีการออกกฎหมาย หรือมาตรการใดๆ ที่จะนำไปสู่การใช้กฎหมายให้มาทำลายความเป็นนิติรัฐ

ส่วนกรณีที่ประชาชนบุกรุกเข้าครองที่ดินและทรัพยากรของรัฐโดยผิดกฎหมายจนถูกดำเนินคดี เห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มิเช่นนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบจากการละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

สำหรับข้อเสนอการเยียวยาราษฎรที่เดือดร้อนไม่มีที่ดินทำกิน อ.อ.ป. ได้จัดทำโครงการต่างๆ ขึ้นมารองรับไว้แล้ว เช่น โครงการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อพัฒนาชนบท โครงการปลูกสร้างสวนป่าไม้อย่างพารา โดยประชาชนมีส่วนร่วม โครงการสวนป่าเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งทุกโครงการมีหลักการในการส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ราษฎรโดยรอบสวนป่า โดยใช้ระบบวนเกษตรยั่งยืน ทั้งนี้ประชาชนสามารถยื่นใบสมัครเข้าร่วมโครงการโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ อ.อ.ป. กำหนด

๑.๑.๖ กรมสอบสวนคดีพิเศษ โดย สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

กรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่า การคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชนเป็นสิ่งที่ดี แต่ในขณะเดียวกันการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา ต้องมีความเสมอภาค และต้องมีความเข้มแข็งเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนส่วนใหญ่ ทางออกของการคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชน คงไม่ต้องออกกฎหมายมานิโทษกรรม หรือยกเว้นโทษ หรืองดการลงโทษ เพราะกฎหมายของไทย ทั้งวิธีสบัญญัติและสารบัญญัติ ให้การดำเนินคดีอาญา ก็มีบทบัญญัติเอื้ออำนวยประโยชน์ให้ฝ่ายจำเลยอยู่พอสมควร การแก้ไขในแง่ของนิติศาสตร์กรณีกฎหมายที่ดิน กฎหมายที่กำกับดูแลที่ดินของรัฐบางฉบับที่ออกมาบังคับใช้หลังการครอบครองที่ดินของประชาชน กับวรรัฐศาสตร์เข้าไปในเนื้อ

กฎหมาย กล่าวคือก็ผ่อนปรนหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น ปัญหาการที่ประชาชนถูกดำเนินคดีก็จะน้อยลง แต่ต้องเอาจริงเอาจังกับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายในภายหลัง โดยเฉพาะพวกนายทุนและพวกรับใช้นายทุน เช่น แก๊งกฎหมายกระทรวงให้ยกเว้นโดยสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีการทำประโยชน์จริงในที่ดินของรัฐบางประเภท เช่น เขตป่าไม้ (สิ้นสภาพป่าแล้ว) เขตเขา-ภูเขา ที่มีใช้เขตลุ่มน้ำชั้น ๑ หรือชั้น ๒ (ชั้น ๓ - ๔ ออกได้ เป็นต้น)

๑.๑.๗ กรมราชทัณฑ์ โดย กองนิติการ

กรมราชทัณฑ์เห็นว่าการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่มีปัญหากรณีพิพาทที่ดิน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสต่อสู้คดีความ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ โดยมีหน่วยงานของรัฐเต็มใจให้การช่วยเหลือในการพิสูจน์ เช่น การจัดหาทนายให้ ค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สิทธิ หรือ ค่าใช้จ่ายอื่นที่อาจจะเกิดขึ้น เป็นต้น และไม่ถือว่าประชาชนรายนั้นเป็นผู้กระทำความผิดในระหว่างการพิสูจน์ข้อกล่าวหา นอกจากนี้ควร มีที่ปรึกษาด้านกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินผู้เชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ เช่น ทนายความ NGO เพื่อให้คำปรึกษาแก่ประชาชน ในทุกระบวนการของการพิจารณาคดี (ก่อน/ระหว่าง/หลังการพิจารณาคดี)

สำหรับกระบวนการดำเนินคดีกับประชาชนกรณีที่ดิน และทรัพยากรเห็นควร ดำเนินการไปตามกระบวนการพิจารณาเพื่อมิให้รู้สึกว่าเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนอยู่เหนือกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวควรมีหน่วยงานทั้งด้านวิชาการ และทางด้านกฎหมายเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำมิให้กระทำการอันใดที่ขัดต่อกฎหมาย แต่ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกการดำเนินคดีกับคนจน ในขณะเดียวกันนั้นควรจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนคนจนตามแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมายไปในคราวเดียวกันด้วย

๑.๒ ความคิดเห็นของนักวิชาการ

๑.๒.๑ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ.อิทธิพลฯ เห็นด้วยว่าในการแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วควรให้มีการพักโทษ ลดโทษ และคุมประพฤติ นอกจากนี้ให้ระงับและทบทวนการคิดค่าเสียหายในกรณีคดีโลกร้อน

๑.๒.๒ นายโสภณ ชมชาญ นักวิชาการอิสระ

นายโสภณฯ เห็นด้วยกับมติสมัชชาปฏิรูปดังกล่าว โดยเสนอแนะว่ากระทรวงยุติธรรมควรจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ที่ดิน ป่าไม้ ทั้งจากส่วนกลางและภูมิภาค ที่มีปัญหาความขัดแย้ง คณะกรรมการต้องเคยแก้ไขปัญหาล่าช้ามาก่อน โดยกรรมการต้องช่วยจัดทำเอกสารประกอบคำให้การของประชาชน เพื่อแสดงว่าคนทำป่าหรือป่าทับคน ซึ่งในปัจจุบันการรวบรวมเอกสารของประชาชนกระทำได้อย่าง โดยเฉพาะจากส่วนราชการ คณะกรรมการเฉพาะด้านนี้ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จในพื้นที่ที่กำหนดก็สิ้นสุดลง

นอกจากนี้ยังเห็นว่าควรแก้ไขต้นเหตุ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เป็นที่มาของปัญหา เช่น พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นต้น ให้เอื้อต่อ

การแก้ไขปัญหาแทนการคืบความเป็นธรรมเพียงอย่างเดียว และไม่เห็นด้วยกับการดำเนินคดีแพ่งกับประชาชนผู้ยากไร้ แต่ควรดำเนินคดีเฉพาะกลุ่มทุนและผู้มีอิทธิพล ทั้งควรจัดตั้งกรรมการศึกษาพิจารณาความเสียหายที่ทำให้โลกร้อน ของกรมป่าไม้เสียใหม่เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณะ

๑.๒.๓ พลเอกนิพัทธ์ ทองเล็ก ที่ปรึกษาสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

พลเอกนิพัทธ์ฯ เห็นด้วยกับมติสมัชชาปฏิรูปดังกล่าว และได้เสนอแนะให้ยึดหลักกฎหมายเป็นหลัก ทั้งนี้ให้พิจารณาความเหมาะสมตามหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควบคู่กันไป โดยให้ออกสแกนประชาชนที่มีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการดำรงชีพ และควรกำหนดมาตรการในการดำเนินการเชิงป้องกันเพื่อไม่ให้ปัญหาลุกลามบานปลาย โดยเฉพาะการสร้างต้นแบบที่ดีๆ

๑.๒.๔ นางศยามล ไกยูรวงศ์ สมาชิกเครือข่ายผลกระทบจากแผนพัฒนาภาคใต้

นางศยามลฯ เห็นด้วยที่มีกองทุนยุติธรรม แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการยังมาจากภาครัฐซึ่งจะทำให้ปัญหาการใช้เงินกองทุนที่ไม่คล่องตัว และไม่เน้นการช่วยคดีของคนจนที่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกฟ้องคดีที่ดินและทรัพยากร เสนอให้มีการประเมินผลหรือรายงานการดำเนินงานว่ามีการช่วยเหลือคดีคนจนมากน้อยอย่างไร ในขณะที่ยังมีคนจนจำนวนมากที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ดิน ซึ่งต้องมีการศึกษาเรื่องนี้เพื่อให้คนจนเข้าถึงกองทุนอย่างทั่วถึง

๑.๓ ความคิดเห็นของภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

๑.๓.๑ นายไพจิตร ศิริรักษ์ สมัชชาคนจน กรณีเขื่อนปากมูล

นายไพจิตรฯ เห็นว่าในคดีที่มีคำพิพากษาสิ้นสุดแล้ว สมควรให้มีการพักโทษ การชะลอการบังคับคดี โดยคดีดังกล่าวเป็นกรณีคดีพิพาทระหว่างรัฐกับชาวบ้าน และอยู่ในขั้นตอนการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล ขอให้ศาลมีคำสั่งงดการบังคับคดีในกรณีที่คดีดังกล่าวได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว นอกจากนี้ควรให้มีการนิรโทษกรรม

๑.๓.๒ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานเห็นว่าในกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีแล้ว หากมีการบังคับคดีให้ชะลอการบังคับคดี หรือเป็นผู้ต้องขังให้พักโทษ ทั้งนี้เพื่อเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหา ร่วมกับรัฐบาลต่อไป

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสานได้เสนอแนะให้รัฐบาลนำข้อเสนอของเครือข่ายองค์กรประชาชนที่ต่อสู้กรณีที่ดินและทรัพยากรเข้าบรรจุเป็นนโยบายของรัฐบาล จากนั้นให้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดกรอบหลักการและแนวทางการแก้ไขปัญหา

๑.๓.๓ นางนพวรรณ พรหมศรี เลขาธิการมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย

นางนพวรรณฯ เห็นด้วยอย่างยิ่งกับมติการคืบความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดิน และทรัพยากร ซึ่งกระทรวงยุติธรรมควรดำเนินการอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการในการดัดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ภาควิชาการ องค์กรต่างๆ และผู้มีประสบการณ์

มาร่วมบูรณาการ เพื่อให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เกิดประโยชน์สำคัญต่อคนจน และสังคม และนอกเหนือจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อรองรับเพื่อให้เป็นไปในทิศทาง และเจตนารมณ์เดียวกัน

ในส่วนข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินคดี ถ้ามีการแยกคดีที่ดิน และทรัพยากร ที่เกี่ยวกับคนจน เกี่ยวพันกับวิถีชุมชน วัฒนธรรม มาพิจารณาเฉพาะ และปฏิรูปกระบวนการ ขั้นตอน หลักการ การพิจารณา การคืนความเป็นธรรม การลงโทษ การเยียวยาใหม่ โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน และมิติอื่นๆ ที่จะสร้างความเป็นธรรมให้กับคนจน

ลักษณะที่ ๒ เป็นการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษ และ แนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน

คณะผู้วิจัย ได้จัดทำแบบสัมภาษณ์โดยศึกษาถึงรูปแบบการกระทำผิดของผู้ต้องขังในคดีที่ดินและทรัพยากร ซึ่งอยู่ในเรือนจำ จำนวน ๔๐ แห่ง และศึกษาถึงระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการ รวมถึงกฎหมาย ทฤษฎี แนวคำพิพากษาศาลฎีกา นโยบายของรัฐ เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดข้อคำถาม และนำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวไปสัมภาษณ์กับผู้เชี่ยวชาญ ดังนี้

๒.๑ ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม จำนวน ๗ ราย ประกอบด้วย ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ ทนายความ เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง

๒.๒ ผู้เชี่ยวชาญในกระทรวงยุติธรรม จำนวน ๒ ราย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และเจ้าหน้าที่กรมบังคับคดี

๒.๓ ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่น จำนวน ๒ ราย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๔ นักวิชาการ จำนวน ๑ ราย จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒.๕ ภาคประชาชน จำนวน ๒ ราย

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความคิดเห็นโดยแยกเป็นหัวข้อได้ ดังนี้

๒. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน

๑.๑ ความคิดเห็นในการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน

ก. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้หลักเกณฑ์การปฏิบัติตนในเรือนจำหรือทัณฑสถานที่อยู่ในระเบียบวินัยและถูกคุมขังมาจนได้เลื่อนขั้นเป็นนักโทษชั้นดี และได้รับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ มีจำนวน ๑ ราย

เหตุผล เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นมาตรการจูงใจและช่วยพัฒนาให้นักโทษปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่างๆ ได้

ข. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้หลักเกณฑ์โดยดูจากลักษณะการกระทำผิดทางคดี มีจำนวน ๔ ราย

เหตุผล เพราะส่วนมากมิได้มีเจตนาร้ายหรือมิได้มีเจตนากระทำผิด ผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้อยากจนมีความจำเป็นต้องเข้าไปทำกินในที่เกิดเหตุ รัฐในฐานะเป็นผู้ดูแลต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม แต่หากเกิดจากเหตุอื่น เช่น ต้องการที่ดินมากขึ้น หรือ เจตนาโดยมิชอบ ก็ควรได้รับโทษตามกฎหมาย ผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินมิได้เป็นอาชญากร อาจกระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

ค. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้หลักเกณฑ์ทั้งสองกรณีข้างต้น มีจำนวน ๙ ราย

เหตุผล

- การดูจากการปฏิบัติตนในเรือนจำที่อยู่ในระเบียบวินัย เป็นรางวัลสำหรับคนทำดีควรได้รับผลตอบแทนที่ดี คดีความผิดเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่มีมิติซับซ้อน ซึ่งมีต้นตอมาจากหลายสาเหตุที่สำคัญ คือ

๑. นโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขาดการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคสังคมและการกระจายความเป็นธรรมไปสู่ภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนและท้องถิ่น

๒. นโยบายการบริหารจัดการฐานทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่ขาดการมีส่วนร่วม ขาดการบริหารจัดการร่วมกับชุมชนและท้องถิ่น ดังนั้นการพิจารณาจากลักษณะการกระทำผิดทางคดีหรือเมื่อถูกเป็นผู้ต้องขังตามคดีความผิดแล้ว มีความประพฤติดี จะต้องมีส่วนประกอบทั้งสองด้านซึ่งควรมองประเด็นให้ครบถ้วนประกอบการพิจารณา การพิจารณาจากการปฏิบัติตนในเรือนจำเป็นเรื่องปัจจุบันที่จะทำให้การควบคุมดูแลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ส่วนการดูลักษณะการกระทำผิดทางคดีเป็นเรื่องในอดีต ที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพลหรือไม่ มีการบุกรุกที่ดินมากน้อยเพียงไร เป็นต้น ซึ่งควรพิจารณาร่วมกันในการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์

- เพื่อช่วยคลี่คลายปัญหาและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ควรทำให้เร็วขึ้นกว่าระเบียบที่มีอยู่ ความล่าช้า ทำให้เสียโอกาสและไม่เป็นธรรมสำหรับคนจนที่ต้องทำมาหากิน ควรมีกลไก กระบวนการ ที่โปร่งใส แต่กรณีดังกล่าวก็ยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

การดูจากลักษณะความผิดทางคดีนั้น เห็นว่า

- เป็นไปตามหลักธรรมชาติ คนทำผิดรุนแรงก็ควรได้รับผลรุนแรง ทำผิดโดยสำคัญผิดก็ควรรับโทษแบบเบาๆ

- สำหรับกรณีความผิดฐานบุกรุกป่าสงวนที่มีกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ ๖ เดือน ถึง ๕ ปี หากศาลพิพากษาจำคุก ๖ เดือน หรือ ๑ ปี ก็จะไม่เข้าหลักเกณฑ์พักการลงโทษ เพราะโทษที่เหลืออยู่ต้องไม่น้อยกว่า ๑ ปี จึงควรพิจารณาลักษณะการกระทำความผิดทางคดีและโทษที่ได้รับ แต่หากศาลพิพากษาจำคุกเกินกว่า ๑ ปี ก็พิจารณาตามหลักเกณฑ์พักการลงโทษได้

- คนที่มีความผิดเรื่องที่ดิน ไม่ใช่อาชญากร ไม่ใช่ภัยสังคมแตกต่างจากยาเสพติด โดยส่วนใหญ่เป็นคนจน ต้องการที่ดินเพื่อทำกิน/อยู่อาศัย

- ทิศทางการพัฒนาประเทศไม่สมดุล ทำให้เกษตรกรเสียที่ดินทำกิน และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ แย่งชิงทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น เชื้อน สัมปทานเหมือง ฯลฯ ทำให้คนไร้ที่ทำกิน จึงเป็นปัญหาจากแผนพัฒนาประเทศของสภาพัฒน์ ด้วย

- การจัดการที่ดินของประเทศไทยมีปัญหาหลายมาตรฐาน คนจนมีโอกาสน้อยกว่าคนรวย (คนรวยถือครองที่ดินร้อยละ ๙๐) ปัญหาระบบราชการคอร์รัปชัน ไร้ประสิทธิภาพมานานแล้ว ฯลฯ

- การประกาศของรัฐละเมิดสิทธิชุมชนดั้งเดิมจำนวนมาก ยังไม่มีการแก้ไขชัดเจน เช่น อุทยานทับชุมชน

- มีกระบวนการออกเอกสารสิทธิมีขอบจำนวนมาก ไม่มีการตรวจสอบอย่างเป็นกลาง ขณะที่ศาลใช้เอกสารของรัฐอย่างเดียว ไม่ใช่ระบบไต่สวน

ง. ความคิดเห็นอื่นๆ

ควรแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ดังนี้

- แก่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- แก่วิธีการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา

- แก่ที่ทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของคนในกระบวนการยุติธรรม

- ขดเซยกรณีที่ตรวจสอบแล้วว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

๑.๒ ความคิดเห็นเกี่ยวกับเครื่องมือในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน

ก. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้การพักการลงโทษ มีจำนวน ๕ ราย

เหตุผล เพราะเป็นผู้มีความผิดอยู่แล้ว แต่เป็นบุคคลที่น่าเห็นใจ และเนื่องจากเป็นคดีตามหลักมหาชน ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดที่สามารถทำให้รัฐบาลและหรือรัฐสภาแก้ไขปัญหาเองได้ ซึ่งทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องยอมรับและเปิดใจกับปัญหาที่เกิดจากการบกพร่อง การปฏิบัติ การบริหารงานตลอดจนนโยบายของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพจนก่อให้เกิดปัญหาดิตตามมาอย่างยาวนาน จนก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้มาตรการนี้ยังเป็นมาตรการทั่วไปที่ทำได้ง่ายกว่าการขอพระราชทานอภัยโทษ และการนำเรื่องของการขอพระราชทานอภัยโทษมาใช้เป็นการไม่เหมาะสม การพักการลงโทษที่พิจารณาจากหน่วยงานโดยตรงที่

เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตั้งแต่ต้น ข้อเท็จจริง พฤติการณ์ของผู้ต้องหาจะมีรายละเอียดประกอบการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ข. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้การขอพระราชทานอภัยโทษ มีจำนวน ๓ ราย

เหตุผล มีการขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสสำคัญ ผู้ต้องขังจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ แต่การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลมีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ผู้ต้องขังที่มีโทษจำคุก ๖ เดือน หรือ ๑ ปี อาจพ้นโทษแล้วก็ได้

กรณีที่ทำให้ความผิดเพราะความยากจน ไม่มีที่ดินทำกิน มิใช่ลักษณะของความโหดร้ายทารุณ แต่อาจเกิดจากการใช้กฎหมายที่มีข้อบกพร่อง หรือมีเหตุผลเหมาะสม ก็สมควรจะได้รับการขอพระราชทานอภัยโทษ ไม่ควรลงโทษอีกต่อไป

ค. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้ทั้งสองกรณีข้างต้น มีจำนวน ๕ ราย

เหตุผล ผู้ต้องขังที่ไม่ได้กระทำความผิดซ้ำซากก็ควรได้รับการอภัย เพราะมิใช่เป็นการกระทำความผิดที่เป็นลักษณะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น เป็นเพียงการละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคม ควรผ่อนผันได้เกิดความเหมาะสม และเนื่องจากผู้ต้องขังไม่เป็นภัยกับสังคม ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ไม่หลบหนี จึงควรให้โอกาสปฏิบัติตัวเสียใหม่โดยเร็วเพื่อเป็นกำลังในการหาเลี้ยงครอบครัว และควรดำเนินการให้รวดเร็วขึ้น ลดขั้นตอนลง และควรมีคนกลางช่วยจัดการให้

ง. ความคิดเห็นอื่นๆ

- ควรเปิดช่องทางอื่นๆ อีก แต่ทั้งนี้ให้เกิดความสมัครใจ หรือ เลือกได้ เช่น
- ทำประโยชน์ต่อสังคม
- ปลุกต้นไม้ / เขียนเรื่องราวที่เป็นภูมิปัญญา / สอนเด็กนักเรียนทำการเกษตรในโรงเรียน ฯลฯ
- กลับไปอยู่บ้านแต่มารายงานตัว

๑.๓ ความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะการกระทำผิดที่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ได้รับการช่วยเหลือ

๑.๓.๑ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่ก่อนประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

ผู้เชี่ยวชาญทุกท่านเห็นควรพิจารณาให้ได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล – โดยหลักนิติธรรม เมื่อดินยังไม่เป็นของใคร มนุษย์ย่อมอยู่อาศัยได้

- ตามข้อเท็จจริง ถือว่ารัฐเป็นผู้บุกรุก มิใช่ราษฎร ราษฎรถือเป็นผู้ที่เข้าทำกินโดยสุจริต เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของราษฎร และกฎหมายได้หวงห้ามภายหลังที่ราษฎรเข้ามาอยู่แล้ว ราษฎรไม่ใช่ผู้มีเจตนาร้าย

- เพราะเป็นสิทธิอันชอบธรรมของชาวบ้านที่จะอยู่ร่วมกับป่า ร่วมกับธรรมชาติ โดยไม่ก่อให้เกิดการทำลายล้างและการพัฒนาที่ไม่สมดุล และหากมองในแง่การใช้สิทธิชุมชน

ควรเคารพชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นอกจากนี้หากเป็นการแก้ไขปัญหในระยะยาวควรที่จะมีการยอมรับสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ชายฝั่ง และทะเล

- ราษฎรไม่อาจทราบแนวเขตที่ดินของรัฐและได้บุกรุกโดยไม่มีเจตนา

- การประกาศของรัฐละเมิดสิทธิชุมชน และควรชดเชยความเสียหายให้แก่ชาวบ้าน เพราะที่ผ่านมาอาจเสียโอกาส เช่น ไม่สามารถขอกู้ทุนสงเคราะห์ได้ ไม่สามารถทำธุรกรรมต่างๆ ได้

๑.๓.๒ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่หลังประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

ก. ผู้ที่เห็นควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๖ ราย

เหตุผล - เพราะการเข้ามาอยู่อาจเกิดจากแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจนหรือไม่มีแนวเขต เจ้าหน้าที่ไม่ห้ามปราม ตักเตือน จึงไม่ทราบว่าผิดกฎหมาย

- ควรทำการชี้แจงเหตุผลให้ราษฎรที่บุกรุกได้ทราบและแจ้งให้คนที่ดินให้รัฐ

- ควรช่วยเหลือในกรณีที่เป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน

- ควรได้รับการช่วยเหลือกรณีที่ดินครองที่ดินไม่เกิน 25 ไร่ เพื่อใช้ทำกินอย่างบริสุทธิ์ใจ

- หากเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ายากต่อการฟื้นฟู หรือรัฐยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในเร็ววันนี้ ประชากรเพิ่มมากขึ้นย่อมต้องการที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยอยู่ดี

- ช่วยเหลือในกรณีเป็นคนจน ไร้ที่ดินทำกิน มีอาชีพทำการเกษตร อาศัยมานานเกิน ๕ ปี ไม่ใช่กรณีบุกรุกใหม่ / เหตุเพราะเจ้าหน้าที่รัฐละเลยการเฝ้าระวังพื้นที่ ทั้งที่มีเงินเดือนที่ได้จากรัฐตลอดเวลา หรือ อาจมีการเรียกเก็บเงินไปแล้วก็ได้/ควรใช้วิธีให้ทำการเกษตรแต่ไม่ให้เอกสารสิทธิที่ดิน แต่ไม่จับกุม ห้ามเปลี่ยนมือ มีคณะกรรมการและกลไกร่วมระหว่างจังหวัด อำเภอ ชาวบ้าน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการลงพื้นที่ตรวจสอบ ทำบันทึกร่วมกัน เป็นระยะทุก ๖ เดือน

ข. ผู้ที่เห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๑๐ ราย

เหตุผล - ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ แต่รัฐต้องมีการประกาศให้ราษฎรทราบโดยแน่ชัด มิใช่การปิดประกาศที่อำเภอหรือแค่การออกกฎหมายเท่านั้น

- เพราะราษฎรจะอ้างว่าไม่รู้ที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐไม่ได้

- เพราะจะทำให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐมากขึ้น ราษฎรไม่เคารพต่อกฎหมาย

- ในกรณีที่ถือครองครองที่ดินจำนวนมาก หรือ เกิน 25 ไร่ หรือเป็นตัวแทนให้กับกลุ่มทุน กลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือกลุ่มราชการ - การเมืองอื่นๆ

- เพราะมีเจตนาบุกรุกที่ดินของรัฐ รู้อยู่แล้วว่าตนเองเป็นผู้กระทำผิด

- ไม่ควรช่วยเหลือคนที่มีที่ดินจำนวนมาก (อาจกำหนดอัตราการถือครองที่ดิน เช่น หากมีไม่ถึง ๓๐ - ๕๐ ไร่ และทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก)

๑.๓.๓ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทับที่ดินของรัฐ ป่า ป่าสงวนฯ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ

ก. ผู้ที่เห็นว่าควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๓ ราย

เหตุผล - ควรช่วยเหลือกับผู้ไม่รู้เรื่อง เอาตัวผู้กระทำผิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาลงโทษ

- เพราะเป็นความผิดของเจ้าพนักงาน

- การออกเอกสารสิทธิเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ ถ้ามีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบควรเอาผิดเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ข. ผู้ที่เห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ จำนวน ๑๑ ราย

เหตุผล - เพราะมีเจตนาบุกรุกที่ดินของรัฐ

- โดยปกติส่วนใหญ่การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทับที่ดินของรัฐ ป่า ป่าสงวนฯ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มทุน กลุ่มคนสนิทของข้าราชการและนักการเมือง กลุ่มอิทธิพล ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้าถึงข้อมูลและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในการที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน และยังมีขนาดการออกเอกสารสิทธิครองในที่ดินขนาดใหญ่ หรือ จำนวนพื้นที่มากกว่า ๕๐ ไร่ ควรดำเนินคดีและต้องโทษให้หนักขึ้น อีกทั้งการดำเนินการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ร่วมกับคนในชุมชนท้องถิ่น ในสังคมนั้นๆด้วย

- เพราะถือว่ารู้แล้วว่าเป็นที่ดินของรัฐ แต่ไปร่วมหรือสนับสนุนหรือจูงใจให้เจ้าหน้าที่ออกเอกสารสิทธิให้ เป็นการมีเจตนาทุจริตมาตั้งแต่ต้นแล้ว

- เพราะเป็นเจตนากระทำผิดโดยที่รู้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ

- เพราะไม่ควรสนับสนุนให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกเอกสารสิทธิทับที่ดินของรัฐโดยมิชอบ

- เพราะการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบเกิดขึ้นจากการทุจริตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเจตนา เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ แล้ว เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำผิดไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

- การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ต้องมีการจ่ายเงิน แต่ต้องชัดเจนว่าบุกรุก ดังนั้นกระบวนการพิสูจน์สิทธิ จึงสำคัญ

๑.๓.๔ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ เกิน ๕๐ ไร่ ขึ้นไป หรือจำนวนเนื้อที่ที่เห็นสมควรที่ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

ผู้เชี่ยวชาญทุกท่านเห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล – เพราะไม่ได้ยากจนจริง แต่บุกรุกเอาไว้อย่างไร ถ้ายากจนเอาไว้อย่างไรจริงก็ไม่ควรเกิน ๒๐ – ๕๐ ไร่

- การบุกรุกมากหรือน้อยก็เป็นการกระทำความผิดเหมือนกัน เว้นแต่เป็นการบุกรุกโดยมิได้มีเจตนา

- เป็นการบุกรุกที่ดินมากเกินไปสำหรับการดำรงชีพ และเกินกว่านำไปใช้เพื่อการเกษตร

- การบุกรุกที่ดินของรัฐจำนวนตั้งแต่ ๒๕ ไร่ ขึ้นไปไม่สมควรได้รับการช่วยเหลือ และควรแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการฐานทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน การสร้างความเข้าใจและร่วมกันสร้างระบบการผลิตที่เชื่อมโยงกัน เป็นต้น

- ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นเนื้อที่จำนวนเท่าใดก็ตาม หากเป็นที่ดินของรัฐต้องหวงห้าม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าผู้บุกรุกมีสิทธิดีกว่า

- เพราะเป็นการกระทำความผิดที่มีผลกระทบในวงกว้าง

- ต้องวิเคราะห์จากเจตนาหากเข้าไปบุกรุกในที่ดินของรัฐแปลงใหญ่เกินกว่าความจำเป็นในการหาเลี้ยงครอบครัวและมีพฤติกรรมค้าที่ดินก็ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

- ไม่ควรช่วยเหลือบุคคลที่บุกรุกที่ดินของรัฐโดยมิชอบทุกกรณี

๑.๓.๕ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ที่กระทำเป็นขบวนการ มีนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง หรือมีการลงทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่ถูกบุกรุก หรือขณะจับกุมมีของกลางเป็นจำนวนมาก

ผู้เชี่ยวชาญทุกคนเห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล – เพราะมีเจตนากระทำความผิดเพื่อผลประโยชน์โดยเอาเปรียบรัฐ เป็นการดำเนินการโดยไม่สุจริต มีใช้เพื่อการยังชีพหรือทำกิน หรือ เพื่ออยู่อาศัยตามปัจจัย ๔ ของมนุษย์

- การกระทำความผิดชัดเจนอยู่แล้วว่ามีนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง หรือมีการลงทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่ถูกบุกรุก หรือขณะจับกุมมีของกลางเป็นจำนวนมาก เป็นการกระทำมากกว่าชาวบ้านธรรมดา และที่ผ่านมาเกิดขึ้นมากในสังคมไทย ทั้งนี้เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งหมดไว้กับรัฐบาลกลาง

- เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มีการกระทำเป็นขบวนการ มีผลกระทบอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก ต้องดำเนินคดีโดยเด็ดขาด

- ต้องวิเคราะห์จากเจตนาหากเข้าไปบุกรุกในที่ดินของรัฐแปลงใหญ่เกินกว่าความจำเป็นในการหาเลี้ยงครอบครัวและมีพฤติกรรมค้าที่ดินก็ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

- ผู้กระทำผิดไม่ใช่คนเดือดร้อนเพื่อหาที่ดินทำกิน และควรตรวจสอบย้อนหลังทั่วประเทศ

๑.๓.๖ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยมีการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก

ผู้เชี่ยวชาญทุกคนเห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล - เพราะมีเจตนากระทำผิดเพื่อผลประโยชน์โดยเอาเปรียบรัฐ เป็นการดำเนินการโดยไม่สุจริต มีใช้เพื่อการยังชีพหรือทำกิน หรือ เพื่อยุ่อาศัยตามปัจจัย ๔ ของมนุษย์

- เพราะถือเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องดำเนินคดีโดยเด็ดขาด

- เพราะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประเทศชาติ

- ต้องวิเคราะห์จากเจตนาหากเข้าไปบุกรุกในที่ดินของรัฐแปลงใหญ่เกินกว่าความจำเป็นในการหาเลี้ยงครอบครัวและมีพฤติกรรมค้าที่ดินก็ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

- ต้องไม่ใช่คนจนจริง ควรมีกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยมีคณะกรรมการ หรือ กลไก ร่วมที่มาจากหลายภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน วิชาการ นักพัฒนา ชาวบ้านที่เกี่ยวข้อง

๑.๓.๗ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก เช่น รถแทรกเตอร์ รถไถ รถแบล็คโฮว์ หรือ เครื่องมือหนักอื่นๆ

ก. ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล - เพราะมีลักษณะการกระทำเป็นนายทุน มีการลงทุนขนาดใหญ่ เป็นการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากที่ดินของรัฐเกินความจำเป็นในการหาเลี้ยงครอบครัวและหากมีพฤติกรรมค้าที่ดินก็ไม่สมควรได้รับการช่วยเหลือ เป็นการกระทำมากกว่าชาวบ้านธรรมดาจะดำเนินการและควรมีกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยมีคณะกรรมการหรือกลไกร่วมที่มาจากหลายภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน วิชาการ นักพัฒนา ชาวบ้านที่เกี่ยวข้อง

- เพราะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างร้ายแรง และเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินคดีโดยเด็ดขาด

ข. ผู้ที่เห็นว่าควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๑ ราย

เหตุผล โดยดูจากเหตุผลในการกระทำผิด หากเป็นเพื่อทำกิน ยากจน ต้องช่วยเหลือ แต่ถ้าเพื่อหาประโยชน์เอาไว้อย่างอื่น ก็ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

๑.๓.๘ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก โดยผู้กระทำผิดมีลักษณะเป็นลูกจ้างในการใช้เครื่องมือดังกล่าว

ก. ผู้ที่เห็นว่าควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๗ ราย

เหตุผล – เพราะไม่รู้เรื่องด้วย มีความยากจน เป็นเพียงผู้รับจ้างเท่านั้น

- ต้องดูเจตนาว่ารู้หรือควรรู้หรือไม่ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด

- เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาจมีความรู้เท่าไม่ถึงการณ์และมีความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเมื่อได้รับความช่วยเหลือแล้ว ควรจะลงโทษและชดใช้ด้วยวิธีการอื่นควบคู่กันไป เช่น การทำงานบริการทางสังคม การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับชุมชนและหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

- เพราะเป็นลูกจ้างย่อมกระทำตามที่นายจ้างสั่งการ

- เพราะลูกจ้างทำเพื่อเงินค่าจ้างเท่านั้น ควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ไม่ใช่

นายทุน

- กรณีใช้คนจน ชนเผ่า คนไร้สถานะ บุกรุกแทน ควรช่วยแต่ไม่ควรเกิน ๑

ครั้ง

ข. ผู้ที่เห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๕ ราย

เหตุผล – เพราะเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้จะเป็นลูกจ้างก็ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด

- ต้องดูเจตนาผู้บุกรุกว่าได้เข้าไปบุกรุกในที่ดินของรัฐแปลงใหญ่เกินความจำเป็นในการหาเลี้ยงชีพหรือไม่ และหากมีพฤติกรรมค้าที่ดินก็ไม่สมควรได้รับการช่วยเหลือ

- เพราะไม่ใช่ผู้ที่ต้องการที่ดินทำกิน เป็นเพียงลูกจ้างที่ต้องการค่าจ้างทั่วไป

๑.๓.๙ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยอ้างว่าไม่รู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

ก. ผู้ที่เห็นว่าควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๑๐ ราย

เหตุผล – เพราะไม่มีเจตนาบุกรุกที่ดินของรัฐจริงๆ แต่ต้องดูจากพยานหลักฐาน พฤติกรรม ประกอบด้วย

- หากพิสูจน์ได้ว่าเข้าไปโดยสุจริตเพื่อให้มีที่ดินทำกินโดยถูกกฎหมาย

- เพราะแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจนหรือไม่มีแนวเขต เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบ้านเมืองที่จะต้องแสดงให้ประชาชนรับรู้ ถ้าไม่สามารถกำหนดได้ หรือไม่ห้ามปราม ตักเตือน ก็ไม่ควรจะเอาผิดประชาชน และควรพิจารณาจากความยากจนประกอบด้วย

- กรณีอาศัยมานาน แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตั้งแต่ต้น ปล่อยปลະລະเลย จึงควรมีการพิสูจน์สิทธิให้ชัด เป็นที่ยอมรับ โดยใช้กลไกร่วมหลายฝ่าย

ข. ผู้ที่เห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ จำนวน ๔ ราย

เหตุผล – เพราะการซื้อที่ดิน ก่อนซื้อต้องตรวจสอบโดยละเอียดก่อนชำระเงิน อยู่แล้ว

- เพราะโดยหลักการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่นทำไม่ได้อยู่แล้ว ข้ออ้างไม่รู้เป็นเพียงข้อแก้ตัว

- เนื่องจากในสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันสามารถตรวจสอบแนวเขตได้หลายแนวทาง และเทียบเคียงกับที่ดินข้างเคียงได้ ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ไม่ควรได้รับความช่วยเหลือ นอกจากนี้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าวควรได้รับการสอบสวนและลงโทษทางวินัยในข้อหาละเลยการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการไม่สามารถสร้างความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ให้กับชาวบ้านในพื้นที่

๑.๓.๑๐ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยรู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ แต่กระทำไปเพราะเหตุของความยากจน และไม่มีที่ดินทำกิน

ก. ผู้ที่เห็นว่าควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๑๒ ราย

เหตุผล – เพื่อความมั่นคงของรัฐ

- เนื่องจากราษฎรไม่มีที่ดินทำกิน เป็นผู้ยากจน กระทำไปเพราะความจำเป็น และรัฐควรช่วยเหลือดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรโดยจัดสรรที่ดินที่รัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้ราษฎร

- ความยากจนที่เกิดจากการล่มสลายทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้มีความต้องการที่ดินทำกินสำหรับเกษตรกรเป็นพื้นฐาน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาควรแก้ไขปัญหามิติอื่นๆ และในระยะยาวด้วย เพื่อให้เกิดความมั่นคงในที่ทำกินของชาวบ้าน เช่น การเร่งนโยบายและออกกฎหมายการกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ภาษีมรดก และจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นต้น

- ความยากจนเกิดจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสภาพัฒนาการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดิน

- ความยากจนไม่สามารถใช้เป็นข้ออ้างในการกระทำผิดกฎหมาย แต่ถ้าได้ลงโทษไปพอสมควรแล้วก็ควรให้โอกาสกลับตัว เพื่อเป็นกำลังในการหาเลี้ยงครอบครัว

- ควรได้รับการช่วยเหลือหากไม่มีทางทำมาหากินอย่างอื่นได้ แต่ควรมีมาตรการลงโทษหรือจำกัดสิทธิบางอย่าง เช่น ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินในระยะเวลานึง

ข. ผู้ที่เห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๒ ราย

เหตุผล - เพราะมีเจตนาร้าย

1.3.11 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยคนจำนวนมาก

ก. ผู้ที่เห็นว่าควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๖ ราย

เหตุผล – ผู้กระทำความผิดจำนวนมากส่วนใหญ่เกิดจากการชักจูงของคนกลุ่มน้อยที่มีเจตนาไม่สุจริต คนที่ไม่ใช่แกนนำในการกระทำความผิดถ้าไม่โยงเชลาเบาปัญญา ก็เกิดจากความฮึกเหิมชั่วขณะ จึงควรแยกการลงโทษออกจากกันโดยอาจไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนคน

- เพราะต้องดูสาเหตุที่บุคคลดังกล่าวบุกรุกที่ดินว่าเป็นเพราะเหตุใด หากเป็นเพราะความยากจนไม่มีที่ดินทำกิน แม้ว่าจะมีจำนวนคนมากก็ควรได้รับการช่วยเหลือเรื่องเงิน

- ควรศึกษาและจัดทำฐานข้อมูลบุคคลเหล่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่หวังดีและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ทั้งนี้ควรแก้ไขปัญหามิติอื่นๆ ควบคู่ไปด้วยกัน เช่น การเร่งนโยบายและออกกฎหมายการกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ภาษีมรดก และจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นต้น

- ควรศึกษาเหตุผลและความจำเป็นประกอบ ควรเป็นคนจน ไร้ที่ทำกิน หรือมีเหตุผลอื่นๆ เช่น อาศัยพื้นที่พื้นที่นั้นมาก่อนแต่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน รัฐยึดพื้นที่นั้นไปให้สัมปทานแล้วทิ้งร้าง / การสัมปทานให้นายทุนหมดอายุ ขณะที่ชาวบ้านจำนวนมากไร้ที่ทำกิน ทั้งนี้ ต้องมีคณะกรรมการร่วมที่มาจากหลายฝ่าย

- ไม่ใช่บุกรุกใหม่โดยตั้งใจ โดยมีนายหน้าพามาบุกรุก

- เพราะควรช่วยเหลือผู้ที่ไม่มีเจตนาบุกรุกที่ดินของรัฐทุกคน

ข. ผู้ที่เห็นว่าไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ มีจำนวน ๘ ราย

เหตุผล – เพราะเป็นการใช้กฎหมายเหนือกฎหมาย

- เพราะไม่ควรเอาจำนวนคนมาคิดเป็นเกณฑ์ของการได้รับความช่วยเหลือ ควรดูจากเจตนาและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเป็นหลัก

- เพราะก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมาก ส่วนจำนวนคนคงต้องเข้าไปดูว่าเข้าไปบุกรุกเนื้อที่เท่าใด

๑.๔ ความคิดเห็นว่าลักษณะการกระทำผิดที่ “ควรได้รับการช่วยเหลือ” ควรใช้มาตรการช่วยเหลือของกรมราชทัณฑ์ด้วยวิธีใด

๑.๔.๑ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่ก่อน ประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีพักการลงโทษ มีจำนวน ๘ ราย

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด มีจำนวน ๘ ราย

๑.๔.๒ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่หลัง ประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีพักการลงโทษ มีจำนวน ๒ ราย

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษบางส่วน มีจำนวน ๑ ราย

๑.๔.๓ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทับที่ดินของรัฐ ป่า ป่าสงวนฯ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีพักการลงโทษ มีจำนวน ๑ ราย

๑.๔.๔ กรณีการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก โดยผู้กระทำผิดมีลักษณะเป็นลูกจ้างในการใช้เครื่องมือดังกล่าว

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีพักการลงโทษ มีจำนวน ๔ ราย
- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด มีจำนวน ๑ ราย
- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษบางส่วน มีจำนวน ๑ ราย

๑.๔.๕ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยอ้างว่าไม่รู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีพักการลงโทษ มี ๓ ราย
- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด มี ๑ ราย
- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษบางส่วน มี ๒ ราย

๑.๔.๖ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยรู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ แต่กระทำไปเพราะเหตุของความยากจน และไม่มีที่ดินทำกิน

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีพักการลงโทษ มี ๕ ราย
- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด มี ๑ ราย
- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษบางส่วน มี ๑ ราย

๑.๔.๗ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยคนจำนวนมาก และท่านเห็นว่าจำนวนคนกระทำผิดเท่าใดที่ท่านเห็นสมควรที่ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีพักการลงโทษ มี ๒ ราย
- ผู้ที่เห็นว่าควรใช้วิธีขอพระราชทานอภัยโทษบางส่วน มี ๒ ราย

๑.๕ ความคิดเห็นว่าสถานะของผู้กระทำผิด เช่น คนยากจน คนมีฐานะปานกลาง คนรวย ควรนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

ผู้เชี่ยวชาญที่เห็นว่าไม่ควรนำมาพิจารณา มี ๑ ราย โดยเห็นว่าทุกคนเสมอภาคกัน นอกนั้นเห็นว่าควรต้องนำมาพิจารณา ด้วยเหตุผลดังนี้

- เพราะตามหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องการทรัพยากรพื้นฐานในการดำรงชีวิต
- เพราะคนยากจนต้องดิ้นรนเพื่อเลี้ยงชีพในขณะที่คนมีฐานะมีทางเลือกอื่นๆ หรือบางคนบุกรุกเพราะความโลภ

- ควรนำมาประกอบเพื่อดูเจตนา
- กรณีเป็นคนยากจนและไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน
- เพราะจะได้ดูถึงเจตนาของการกระทำความผิด เพื่อการยังชีพ มากกว่าเป็นการสะสมของคนมีฐานะปานกลางและคนรวย รวมทั้งปัจจัยด้านการครอบครองที่ดินโดยรวมของแต่ละรายด้วย
- เพราะสถานะของผู้บุกรุกแสดงความสามารถในการดำรงชีวิตรอดในสังคม
- เพราะการลงโทษควรต้องดูที่ข้อเท็จจริงให้รอบคอบครบถ้วน
- การลงโทษผู้กระทำความผิดพิเคราะห์จากเจตนาเป็นสำคัญโดยไม่คำนึงถึงฐานะ แต่หลังจากได้รับการตัดสินลงโทษแล้วควรพิจารณาผู้ที่ถูกลงโทษว่าได้รับรู้สำนึกถึงผลของการกระทำเพียงใด การลงโทษนั้นส่งผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัวเพียงใด และมีความจำเป็นเพียงใดในการกักขังผู้ถูกลงโทษไว้ต่อไป
- เพราะคนยากจนเข้าไปอยู่เพื่อความอยู่รอด คนฐานะปานกลางถึงร่ำรวยเข้าไปเพื่อการค้า

๑.๖ ความคิดเห็นว่าควรมีหลักเกณฑ์อื่นใดที่ควรนำมาพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาว่าบุกรุกที่ดินของรัฐ และควรมีแนวทางอย่างไร

- ควรพิจารณาจากลักษณะการกระทำความผิด ความเสียหาย จำนวนเนื้อที่ ความจำเป็น และเจตนาการกระทำความผิด
- ฐานะความเป็นอยู่ รายได้ สภาพครอบครัว ฐานะเศรษฐกิจสังคม ระดับการศึกษา และจำนวนการถือครองที่ดิน
- เป็นชนเผ่า กลุ่มคนดั้งเดิมที่อาศัยมายาวนาน
- มีความพยายามในการร้องเรียน / เรียกร้องความเป็นธรรมมานาน แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทำงาน ถ่วงเวลาไม่มีการแก้ปัญหา
- มีการรวมกลุ่ม/มีผู้เดือดร้อนจำนวนมาก คนฟ้องถือครองที่ดินคนเดียวจำนวนมาก มีอิทธิพล
- ความรุนแรงในการกระทำความผิดและพฤติกรรมในขณะต้องโทษ
- ลดโทษ พักการลงโทษ และคุมประพฤติ
- ศาลต้องตัดสินไปตามสำนวนคดี ถ้ายังไม่มีคำพิพากษาควรมีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือด้านการเตรียมต่อสู้คดี แต่ถ้ามีคำพิพากษาแล้วก็คงช่วยในการอุทธรณ์ ฎีกา คำพิพากษาจนถึงที่สุด และลดค่าใช้จ่ายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- หากที่ดินให้เข้าไปทำกินโดยถูกกฎหมาย แต่จำกัดสิทธิการจำหน่ายจ่ายโอน
- ทำงานช่วยเหลือสังคมคิดเป็นจำนวนวันที่จะได้รับการพักการลงโทษ

๑.๗ ความคิดเห็นว่าผู้ต้องขังที่อ้างว่าเข้ามาอยู่ก่อนประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ เป็นผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ รัฐควรมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบของทางราชการ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามกล่าวอ้างหรือไม่ อย่างไร

ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดเห็นด้วยที่จะให้มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบของทางราชการ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและความยุติธรรมกับทุกฝ่ายในสังคม แต่ทั้งนี้ระเบียบของทางราชการในปัจจุบัน จะต้องได้รับการปรับปรุงโดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมมาก่อนโดยคำนึงถึงการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน หากราษฎรเข้ามาอยู่ก่อนควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

การกล่าวหาประชาชนว่าบุกรุกที่ดินของรัฐใช้หลักฐานของทางราชการ ภาระการพิสูจน์ตกแก่ประชาชน ที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถหักล้างได้ การพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของสำนักแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ล่าช้าและไม่เป็นที่ยอมรับ ควรต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ของ กบร.และพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันโดยวางหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ มีกฎหมายที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาที่อาจนำมาแก้ปัญหาได้ และควรมีคณะกรรมการที่เป็นกลางหลายฝ่าย เข้าร่วมการพิสูจน์ ใช้หลักฐานหลายอย่างทั้งประวัติศาสตร์ชุมชน แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พยานบุคคล เอกสารอื่นๆ และควรทำอย่างรวดเร็ว

๑.๘ ความคิดเห็นว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบตามข้อ ๑.๗ สมควรได้รับการเยียวยาจากรัฐหรือไม่ และควรเยียวยาด้วยวิธีใด

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าควรได้รับการเยียวยา โดยเสนอแนวทางการเยียวยา ดังนี้

- ให้อยู่ต่อหรือหาที่ทำกินให้ใหม่ หรือเยียวยาเป็นค่าเสียหายในการรื้อถอนโยกย้ายออกจากที่ดินของรัฐ
- หากรัฐมีแนวคิดและนโยบายการเยียวยาซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ รัฐควรแก้ไข ปัญหาที่ต้นเหตุ เช่น การมีนโยบายและออกกฎหมายการกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ภาษีมรดก และจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นต้น
- หากรัฐบุกรุกที่ดินของราษฎร รัฐควรเพิกถอนทะเบียนและให้ราษฎรได้สิทธิทางทะเบียนนั้น
- ควรเยียวยาค่าเสียหายทุกด้านที่เกิดขึ้น รวมทั้งด้านจิตใจ และควรลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการโดยมิชอบ

๑.๙ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ

- เมื่อมีการตรวจสอบแล้วควรเข้าช่วยเหลือทันทีอย่างรวดเร็ว กำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๑ เดือน โดยมีคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส
- สนับสนุนให้ผู้ต้องหาควรมีที่ปรึกษาหลายหลายความรู้
- กรณีมีปัญหาเป็นกลุ่มชุมชนให้ช่วยทั้งชุมชน ไม่แยกช่วยเหลือราย
- ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเป็นของรัฐ ซึ่งต้องพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย

- ควรช่วยเหลือด้านการฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพด้านอื่นๆ นอกจากด้านเกษตรกรรม ช่วยเหลือด้านการเงิน เมื่อพ้นโทษแล้วควรช่วยเหลือเรื่องที่ทำกินโดยดูเจตนาของผู้ต้องขังรวมทั้งครอบครัวว่ามีฐานะความเป็นอยู่อย่างไร และดูความจำเป็นในการกระทำความผิด
- การให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังจากคำพิพากษาต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามกฎระเบียบของกรมราชทัณฑ์
- ควรทบทวนคำพิพากษาและมีกระบวนการพิจารณาถ่วงถ่วงผู้ต้องขังตามหลักคุณธรรม โดยมีข้อมูลจากการศึกษาผู้ต้องขังควบคู่ไปด้วยกัน อีกทั้งการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อที่จะวางรากฐานในการแก้ไขปัญหาในอนาคต เป็นต้น
- ควรพิจารณาหลักเกณฑ์ด้านสถานะครอบครัว การประกอบอาชีพ ทัศนคติดีสังคม และทัศนคติต่อสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ
- ควรพิจารณาปัจจัยหลายด้านประกอบกัน และแยกประเภทของการกระทำผิดให้ชัดเจนว่าเกิดจากเจตนากระทำผิดหรือไม่ หรือจากปัจจัยอื่นๆ ในด้านระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ ควรมีการจัดหมวดหมู่ให้ชัดเจน หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลต้องตระหนักในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรเลือกปฏิบัติกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ
- ให้การอบรม การศึกษา ความเข้าใจแก่ผู้ต้องขังในเรื่องกรรมสิทธิในที่ดินและให้โอกาสจัดที่ทำกินให้พอสมควรแก่การดำรงชีพ เน้นผู้ยากจนและด้อยโอกาส

๒. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน

๒.๑ ความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีประชาชนที่ถูกรัฐฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและศาลมีคำพิพากษาให้ขับไล่หรือถอน หรือชำระค่าเสียหายต่างๆ เช่น ค่าโลกร้อน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เห็นด้วยหรือไม่ที่จะต้องนำเรื่องเหล่านี้มาศึกษาและหาวิธีการเยียวยาต่อไป

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่า ควรนำเรื่องดังกล่าวมาศึกษาและหาวิธีการเยียวยาต่อไป โดยให้เหตุผล ดังนี้

- ลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนหลากหลายมิติ เมื่อถูกดำเนินคดีกับมีมาตรการใหม่ๆ เช่น ค่าโลกร้อน เกิดขึ้นตามมาด้วยทำให้ชาวบ้านผู้ต้องหาที่มีปัญหาทับซ้อนขึ้น เสมือนถูกเลือกปฏิบัติและถูกปฏิบัติสองมาตรฐาน ซึ่งการถูกกระทำในลักษณะอย่างนี้ส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นกับชาวบ้าน ในขณะที่กลุ่มทุน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผู้ใกล้ชิดกับอำนาจรัฐ มีพฤติกรรมที่ทำลาย ยึดครองที่ดินของรัฐต่างๆ มากมาย แต่ไม่โดนกระทำเหมือนชาวบ้าน และมีการประนีประนอมกันมาตลอด เช่น การให้เช่าในราคาถูก การไม่ต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้กระทำ ทำลาย สภาพป่าไม้ที่ดินของรัฐ
- คดีการบุกรุกที่ดินและเรียกค่าเสียหายมีพื้นฐานจากแนวคิดที่ผู้บุกรุกทำลายป่าอุดมสมบูรณ์ ซึ่งในความเป็นจริงพื้นที่บุกรุกส่วนใหญ่มิได้เป็นป่ามานานแล้ว มีการบุกรุกที่ดินขายต่อกันหลายทอดจนมาถึงผู้ที่เคราะห์ร้ายถูกจับกุม จึงควรดูข้อเท็จจริงเป็นรายไป

- เพราะมีหลายกรณีที่เห็นว่าไม่เป็นธรรม และเป็นเรื่องที่รัฐต้องดูแลประชาชน
- ค่าเสียหายจากการคำนวณค่าโลกร้อน ควรมีการศึกษาว่ามีการคำนวณที่ถูกต้องเป็นจริงหรือไม่
- การศึกษาเรื่องนี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลกระทบต่อการกระทำความผิดที่ต้องได้รับการเยียวยา แต่ทั้งนี้รัฐต้องหาวิธีที่ไม่กระทบสิทธิของประชาชนจนเกินควร
- การคิดของรัฐไม่เป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับกิจการอุตสาหกรรมที่สร้างภาวะโลกร้อนมากกว่า ไม่มีความผิด กลายเป็นสองมาตรฐาน
- เจ้าหน้าที่รัฐกินเงินเดือนทุกเดือน แต่ปล่อยปละละเลยให้มีการตัดต้นไม้ทำลายป่า มายาวนาน ความผิดควรอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ทำหน้าที่
- การอาศัยหากินอยู่กับป่าทำให้เกษตรกร / ชนเผ่า มีภูมิปัญญาว่าควรจัดการอย่างไร
- ควรศึกษาค้นหาเหตุปัจจัยอื่นๆ ที่รุนแรงขึ้นและคนจนเป็นเหยื่อ เช่น นายทุนจ้างแรงงานพม่าตัดไม้ เอายาฆ่าตอไปใส่ให้ไม่ยืนต้นตาย ฯลฯ

สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วย มี ๒ ราย

เหตุผล - ควรพิจารณาเฉพาะความเสียหายที่แท้จริง

- ประเทศไทยทำให้โลกร้อนน้อยมาก ประเทศทุนนิยมนำมาเป็นข้ออ้างในการเอาเปรียบ

๒.๒ ความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีทางแพ่ง คือการขับไล่รื้อถอน หรือการชำระหนี้ค่าเสียหายต่างๆ ควรจะให้งดการบังคับคดีไว้ก่อนหรือไม่

ก. ผู้ที่เห็นควร มี ๖ ราย

เหตุผล - เฉพาะคนยากจน กลุ่มชาวบ้าน ชุมชน ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาด้านอื่นๆประกอบ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง

- เพราะรัฐไม่ได้มุ่งจะเอาค่าเสียหายเป็นตัวเงิน
- เพราะการบังคับใช้กฎหมายมีการเลือกปฏิบัติ ในพื้นที่เดียวกันอาจมีทั้งผู้บุกรุกและผู้ไม่บุกรุก เกิดจากการรื้อพืชผลเก่าออกแล้วปลูกใหม่ (ยางพารา) ก็อาจเข้าข่ายควรทบทวนกรณีเหล่านี้ทั้งหมด การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ก็ควรมีการคานอำนาจ
- เพราะอยู่ระหว่างกระบวนการเยียวยา แต่ต้องมีระยะเวลาจำกัด
- กรณีชาวบ้านระบุว่าเอกสารออกมิชอบ รัฐประกาศพื้นที่ของรัฐทับที่ดินของชาวบ้าน ควรยุติและพิสูจน์โดยมีกลไกร่วมหลายฝ่าย

ข. ผู้ที่เห็นว่าไม่ควร มีจำนวน ๗ ราย

- เหตุผล** - เพราะควรบังคับคดีตามคำพิพากษา เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำตัดสิน
- เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติ
 - เพราะเป็นการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผล และกฎหมายต้องมีสภาพบังคับ และศาลยังไม่มีคำสั่งให้งดการบังคับคดี
 - เพราะจะเป็นตัวอย่างแก่ผู้บุกรุกที่ดินแปลงอื่นๆ

๒.๓ หากจะต้องให้รัฐในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษางดการบังคับคดี ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไร

ก. การจำแนกกลุ่มลูกหนี้ผู้สุจริต ควรมีหลักเกณฑ์

๑. คนยากจน

๒. เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือ ทำกินไม่เพียงพอ แต่ทั้งนี้ไม่ควรเกิน ๒๕ ไร่

๓. ผู้ที่ประสงค์ที่จะทำการเกษตรแต่ไม่มีที่ดินทำกิน ทั้งนี้หลักเกณฑ์ทั้งหมดชุมชนควรจะมีส่วนร่วมในการพิจารณา และตัดสินใจบนพื้นฐานความยั่งยืนในอนาคต

๔. เหตุผลของการกระทำความผิดกรณีอยู่ก่อนประกาศเขตสงวน หรือรับมรดกตกทอดมานานโดยไม่เจตนาบุกรุก หรือระยะเวลาในการเข้าบุกรุกที่ดินของรัฐ และหากต้องการงดการบังคับคดีก็ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบรายละเอียดของการงดการบังคับคดีโดยทั่วกัน

๕. พิจารณาแยกประเภทผู้บุกรุก มีเจตนาในการกระทำความผิดหรือไม่

๖. พิจารณาเรื่องผลกระทบต่อความมั่นคง และรัฐควรออกเป็นนโยบายในการงดการบังคับคดีให้เจ้าหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติ เพราะมิฉะนั้นเจ้าหน้าที่อาจถูกฟ้องฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ข. ควรให้ผู้มีอำนาจในการงดการบังคับคดี หมายถึงรัฐบาล ควรออกเป็นนโยบายให้เจ้าหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแถลงของงดการบังคับคดี และกำหนดกฎเกณฑ์การงดการบังคับคดี โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

๒.๔ ความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องขังตามข้อ ๑.๓ ข้อใดที่สมควรได้รับการงดการบังคับคดีบ้าง

๒.๔.๑ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่ก่อนประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

- ผู้ที่เห็นว่าควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๑๑ ราย

๒.๔.๒ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่หลังประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

- ผู้ที่เห็นว่าควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๕ ราย

๒.๔.๓ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทับที่ดินของรัฐ ป่า ป่าสงวนฯ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ

- ผู้ที่เห็นว่าควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๒ ราย

๒.๔.๔ กรณีการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนักโดยผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นลูกจ้างในการใช้เครื่องมือดังกล่าว

- ผู้ที่เห็นว่าควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๗ ราย

๒.๔.๕ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยอ้างว่าไม่รู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

- ผู้ที่เห็นว่าควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๕ ราย

๒.๔.๖ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยรู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ แต่กระทำไปเพราะเหตุของความยากจน และไม่มีที่ดินทำกิน

- ผู้ที่เห็นว่าควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๕ ราย

๒.๔.๗ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยคนจำนวนมาก

- ผู้ที่เห็นว่าควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๓ ราย

หมายเหตุ ผู้ที่เห็นว่าไม่ควรงดการบังคับคดี มีจำนวน ๒ ราย

บทที่ ๖

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องการบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชน กรณีศึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการที่กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินของรัฐและบุคคลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและคลุกคลีกับปัญหาที่ดินทำกินของรัฐและประชาชนเพื่อขอทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับมติสมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยระดับชาติและแนวทางการคืนความเป็นธรรม นอกจากนี้ยังได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆในกระบวนการยุติธรรม และรวบรวมความเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้แล้ว สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

๑. สรุปผลการวิจัย

ลักษณะที่ ๑ ทุกองค์กรและผู้เชี่ยวชาญทุกคนที่กระทรวงยุติธรรมได้ทำหนังสือขอความร่วมมือในการแสดงความคิดเห็น เห็นด้วยกับมติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติที่จะให้กระทรวงยุติธรรมคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร และร่วมกันวางแผนการในการปฏิบัติให้ชัดเจนโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยแนวทางในการคืนความเป็นธรรมมีดังนี้

๑. ภาครัฐควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนและพิจารณาออกกฎหมายเพื่อให้ข้าราชการสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

๒. ควรจะมีการพิสูจน์สิทธิให้ความเป็นธรรมกับผู้บริสุทธิ์ที่ได้เข้ามาอาศัยในพื้นที่ก่อนประกาศเป็นที่ดินของรัฐ

๓. กรณีคนที่มีฐานะยากจนควรใช้การประนีประนอมมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย เพราะคนเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นในการดำรงชีพ ส่วนคนที่มีฐานะร่ำรวยควรให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่ได้เด็ดขาด เพราะมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ กระทำการเพื่อการค้ำมากกว่าการหาเลี้ยงชีพเท่าที่จำเป็น

๔. ในการแก้ไขปัญหาคืนความเป็นธรรมหลังมีคำพิพากษาแล้ว ควรให้มีการพักการลงโทษ ลดโทษ คุมประพฤติ ระวังและทบทวนการบังคับคดี “โลกร้อน”

๖. ควรให้มีการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรผู้ยากไร้ร่วมกับรัฐบาลเพื่อลดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ควรสงวนไว้เพื่อเป็นสมบัติของประเทศชาติ

คณะผู้วิจัย เห็นว่าในเรื่องมติของสมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยระดับชาติทุกองค์กรเห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว แต่ในความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐยังมองถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมว่าควรจะมีอยู่เพื่อการคุ้มครองดูแลที่ดินของรัฐอันเป็นสมบัติของชาติโดยไม่เลือกปฏิบัติกับคนจนหรือคนรวย ในขณะที่ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ต้องการให้ใช้หลักรัฐศาสตร์มากกว่านิติศาสตร์สำหรับคนยากจนเพราะได้มองถึงเหตุผลและความจำเป็นในการดำรงชีพมากกว่าเพื่อการค้า

คณะผู้วิจัยเข้าใจถึงเหตุผลของทั้งสองภาคส่วน ฉะนั้นจึงควรหาจุดร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเพราะผู้กระทำผิดในเรื่องนี้โดยเฉพาะคนยากจนไม่ใช่โจรผู้ร้าย การนำบุคคลเหล่านี้มาขังเรือนจำหรือทัณฑสถานย่อมเกิดผลกระทบทางสังคมหลายอย่าง เพราะหากเป็นผู้ชายก็มักจะเป็นผู้นำครอบครัว เมื่อถูกจองจำ ครอบครัวก็ขาดรายได้ ขาดผู้ที่จะหาเลี้ยงชีพ หากมีบุตรก็อาจจะต้องออกจากโรงเรียนเพื่อมาช่วยมารดาหาเลี้ยงชีพ ครอบครัวขาดความอบอุ่น และอาจเกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ฉะนั้นการให้โอกาสกับผู้กระทำผิดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ ถือได้ว่าเป็นการคืนผู้นำครอบครัวให้กลับไปแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ควรทำความเข้าใจกับผู้ต้องขังว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย และรัฐให้โอกาสในการกลับตัวเป็นคนดีแล้ว หากกระทำผิดอีกก็อาจไม่ได้รับการช่วยเหลือในลักษณะเช่นนี้ได้อีก และรัฐควรหาแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรในประเทศที่เป็นธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับผู้ยากไร้ต่อไป

ลักษณะที่ ๒ สรุปร้อยคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินในเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษ และแนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน ดังนี้

คดีอาญา

๑. ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน ควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือโดยดูจากการปฏิบัติตนของผู้ต้องขังในเรือนจำหรือทัณฑสถานที่อยู่ในระเบียบวินัยและถูกคุมขังจนได้เลื่อนขั้นมาเป็นนักโทษชั้นดี และได้รับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ ควบคู่ไปกับการพิจารณาจากลักษณะความผิดทางคดีว่าลักษณะคดีใดเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการช่วยเหลือ และผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าเครื่องมือในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือควรใช้การพักการลงโทษ และบางกรณีเท่านั้นที่ควรใช้การขอพระราชทานอภัยโทษ

๒. ในส่วนการพิจารณาจากลักษณะความผิดทางคดีของผู้ต้องขังนั้น ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็น ดังนี้

๒.๑ ผู้เชี่ยวชาญทุกคนมีความเห็นเหมือนกัน ดังนี้

กรณีที่เห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ

๑) การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่ก่อนประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่ สงวนฯ โดยเห็นควรให้ใช้มาตรการพักการลงโทษและ/หรือขอพระราชทานอภัยโทษ

๒) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก และผู้กระทำผิดมีลักษณะเป็นลูกจ้างในการใช้เครื่องมือดังกล่าว โดยเห็นควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

๓) การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยอ้างว่าไม่รู้แนวเขตที่ดินของรัฐและที่สงวนฯ โดยเห็นควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

๔) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยรู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ แต่กระทำไปเพราะเหตุของความยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน โดยเห็นควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

กรณีที่เห็นสมควรไม่ให้ความช่วยเหลือ

- 1) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ เกิน 50 ไร่ ขึ้นไป
- 2) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ที่กระทำเป็นขบวนการ มีนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง หรือมีการลงทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่ถูกบุกรุกหรือขณะจับกุมมีของกลางเป็นจำนวนมาก
- 3) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยมีการตัดไม้ทำลายป่าทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก

คณะผู้วิจัย ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับข้อคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทุกคนที่มีความเห็นเหมือนกันดังกล่าวข้างต้น และสมควรนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับผู้ต้องขังต่อไป

๒.๒ กรณีที่ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยได้ประชุมหารือแล้วเห็นว่าควรนำหลักเหตุผลของผู้เชี่ยวชาญที่แสดงความคิดเห็นในเสียงข้างน้อยมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม ซึ่งหากเหตุผลของเสียงข้างน้อยดีพอก็น่าจะนำมาเป็นข้อยกเว้นในความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ได้ สรุปได้ดังนี้

๑) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่หลังประกาศเป็นที่ดินของรัฐและที่สงวนฯ เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือ ด้วยอัตราส่วน 10 ต่อ 6 โดยเสียงส่วนน้อยที่เห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือนั้น มีเหตุผล ดังนี้

- รัฐอาจไม่มีความชัดเจนในเรื่องของแนวเขตทำให้ราษฎรได้เข้าไปกระทำผิดโดยไม่เจตนา

- รัฐไม่ควรบังคับใช้กฎหมายในทันทีโดยเฉพาะกับคนยากจน ควรชี้แจงให้ราษฎรทราบถึงแนวเขตและขอคืนพื้นที่ ให้ราษฎรออกจากพื้นที่ก่อน หากไม่ยอมก็บังคับใช้กฎหมายต่อไป ซึ่งหากเป็นกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายในทันทีจนกระทั่งคนยากจนต้องรับผิด ก็สมควรให้ความช่วยเหลือ

- ผู้ที่บุกรุกไม่เกิน ๒๕ ไร่ ควรให้ความช่วยเหลือ เพราะบุคคลเหล่านี้มักจะบุกรุกเพราะความยากจนเพื่อต้องการยังชีพเท่านั้น

คณะผู้วิจัย พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ควรให้ความช่วยเหลือตามเสียงส่วนใหญ่ แต่เนื่องจากเหตุผลของเสียงส่วนน้อยมีเหตุผลที่ดีและควรนำมาเป็นเงื่อนไขข้อยกเว้นของเสียงส่วนใหญ่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ และเห็นว่าควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

๒) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทับที่ดินของรัฐ ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรให้

ความช่วยเหลือ ด้วยอัตราส่วน ๑๑ ต่อ ๓ โดยเสียงส่วนน้อยที่เห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือนั้น มีเหตุผลว่าลักษณะความผิดดังกล่าวเป็นความผิดของเจ้าพนักงาน ควรเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินไม่รู้เรื่อง ควรได้รับการช่วยเหลือ

คณะผู้วิจัย พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือตามความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ และเหตุผลของเสียงส่วนน้อยนั้นยังไม่เห็นพ้องด้วย เพราะการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ นั้นเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน และผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมต้องรู้ว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดินของรัฐและมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ได้ แต่ด้วยค่าตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงยอมดำเนินการให้ จะเห็นได้ว่าเจ้าของที่ดินของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกระทำผิดด้วยกันโดยแบ่งหน้าที่กันทำ จึงไม่สมควรไม่ให้ความช่วยเหลือ

๓) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก เช่น รถแทรกเตอร์ รถไถ รถแบล็คโฮว์ หรือ เครื่องมือหนักอื่นๆ เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือ ด้วยอัตราส่วน ๑๕ ต่อ ๑ โดยเสียงส่วนน้อยที่เห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือนั้น มีเหตุผลว่าควรดูจากเหตุในการกระทำผิด เช่น ยากจน แต่ถ้าเพื่อประโยชน์ทางการค้าก็ไม่สมควรให้ความช่วยเหลือ

คณะผู้วิจัย พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือตามความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ เพราะกลุ่มคนเหล่านี้มักเป็นนายทุน การใช้เครื่องมือหนักเป็นการทำลายพื้นที่อย่างรวดเร็ว กรณีของผู้ยากจนตามเหตุผลของคนส่วนน้อยนั้น หากมีลักษณะเป็นลูกจ้างก็เห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ แต่ถ้าเป็นผู้กระทำผิดเองพิจารณาเห็นว่าโอกาสที่จะเป็นผู้ยากไร้นั้นมีน้อยมากและหากเป็นจริงก็ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

๔) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก โดยผู้กระทำผิดมีลักษณะเป็นลูกจ้างในการใช้เครื่องมือดังกล่าว เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือ ด้วยอัตราส่วน ๗ ต่อ ๕ และเห็นควรใช้มาตรการพักการลงโทษ โดยเสียงส่วนน้อยที่เห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือนั้น มีเหตุผลว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดแล้ว และเจตนาของคนกลุ่มนี้ไม่ได้ต้องการที่ดินทำกินแต่ต้องการค่าจ้างเท่านั้น

คณะผู้วิจัย พิจารณาแล้วเห็นว่าควรช่วยเหลือตามความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ เพราะคนกลุ่มนี้อาจไม่ทราบที่ดินถูกต้องหรือไม่ เป็นเพียงผู้รับจ้างนายทุนเท่านั้น ไม่มีเจตนา บุกกรุกที่ดิน อีกทั้งยังมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกา “ยกฟ้อง” มาแล้ว และควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

๕) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยอ้างว่าไม่รู้แนวเขตที่ดินของรัฐและที่สงวนฯ เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือ ด้วยอัตราส่วน 10 ต่อ 4 และเห็นควรใช้มาตรการพักการลงโทษ โดยเสียงส่วนน้อยที่เห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือนั้น มีเหตุผลว่า ในการซื้อที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินต้องทำการตรวจสอบสถานะของที่ดินก่อนซึ่งปัจจุบันสามารถทำได้ง่ายแล้ว อีกทั้งการทำให้ประโยชน์ที่ดินของผู้อื่นไม่สามารถทำได้อยู่แล้ว ข้ออ้างว่าไม่รู้เป็นเพียงข้อแก้ตัว

คณะผู้วิจัย เห็นว่าควรช่วยเหลือตามความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ เพราะในหลายพื้นที่ รัฐไม่ได้กำหนดขอบเขตที่สงวนไว้ในพื้นที่หรือมีป้ายปักแสดงให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้แต่อย่างใด แต่กำหนดไว้ในเอกสารในหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ฉะนั้นมีหลายกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่ทราบแนวเขต

ที่สงวนฯ จริงๆ และการตรวจสอบแนวเขตหากเป็นคนยากไร้ก็ยากที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือหากเป็นกรณีที่ขาดเจตนา และควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

๖) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยรู้แนวเขตที่ดินของรัฐและที่สงวนฯ แต่กระทำไปเพราะเหตุของความยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือ ด้วยอัตราส่วน ๑๒ ต่อ ๒ และเห็นควรใช้มาตรการพักการลงโทษ โดยเสียงส่วนน้อยเห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือนั้น มีเหตุผลว่าผู้กระทำผิดมีเจตนาร้าย

คณะผู้วิจัย เห็นว่า ควรให้ความช่วยเหลือตามความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ เพราะผู้กระทำผิดกระทำเพราะความจำเป็นเพื่อต้องการหาเลี้ยงชีพ และควรทำความเข้าใจกับผู้ต้องขังถึงการกระทำผิดดังกล่าว เพื่อมิให้ไปกระทำผิดซ้ำอีก และควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

๗) การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยคนจำนวนมาก เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือ ด้วยอัตราส่วน ๘ ต่อ ๖ โดยเสียงส่วนน้อยที่เห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือนั้น มีเหตุผลว่า ถ้าไม่ใช่แกนนำ ก็กระทำเพราะความเบาปัญญา จึงควรแยกการลงโทษออกจากกันโดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนคน และต้องดูที่สาเหตุ ถ้าเพราะความยากจนไม่มีที่ดินทำกิน อาจไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนคน นอกจากนี้ควรช่วยเหลือผู้ที่ไม่เจตนาและไม่ใช่เป็นการบุกรุกใหม่

คณะผู้วิจัย เห็นว่าไม่ควรช่วยเหลือตามความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ แต่เงื่อนไขของผู้เชี่ยวชาญส่วนน้อยก็มีเหตุผล จึงควรนำข้อเสนอดังกล่าวมาเป็นข้อยกเว้นในการให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนี้ควรนำหลักเกณฑ์อื่นมาพิจารณาประกอบด้วยเช่น สภาพครอบครัว ฐานะ ระดับการศึกษา ความจำเป็น จำนวนที่ดินที่ถือครอง ประวัติความเป็นมาของการครอบครองและของที่ดินผืนนั้น ความพยายามในการร้องขอความเป็นธรรม และพฤติกรรมในการกระทำผิดแต่ละบุคคล

ทั้งนี้รัฐควรมีการเยียวยาอย่างอื่น เช่น การหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เพื่อทำกินให้ใหม่ และช่วยค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนโยกย้าย หรือให้อยู่อาศัยในที่เดิม หากเป็นกรณีที่รัฐออกเอกสารสิทธิทับที่ดินราษฎร รัฐต้องเพิกถอนเอกสารนั้นหากพบว่าราษฎรได้เข้ามาอยู่ก่อน และพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่หากเป็นการออกเอกสารสิทธิที่มีชอบ และรัฐควรมีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินที่ชัดเจน ควรมีนโยบายการกระจายที่ดิน การเก็บภาษีที่ดิน ภาษีมรดก และจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกร นอกจากนี้ควรมีการพิสูจน์สิทธิและมีการตรวจสอบเข้าช่วยเหลืออย่างรวดเร็วทันที อาจมีการตั้งกรรมการร่วมหลายฝ่ายขึ้นมาดูแลในเรื่องนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม จัดให้มีผู้ช่วยเหลือในการต่อสู้คดี รวมทั้งมีการช่วยเหลือด้านอาชีพเพื่อให้เป็นการเสริมหรือทดแทนอาชีพเกษตรกร และควรมีการให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องที่ดินด้วย นอกจากนี้ยังควรเยียวยาค่าเสียหายทุกด้าน รวมทั้งด้านจิตใจด้วย

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้นได้ผลสรุปเป็นหลักเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ในการพิจารณาช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินในเรือนจำและทัณฑสถานสังกัดกรมราชทัณฑ์เพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษต่อไป เป็นการบรรลุวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ ๑

คดีแพ่ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีทางแพ่งคือการขับไล่รื้อถอน ยึดอายัดทรัพย์สินมาชำระค่าเสียหายควรที่จะให้มีการงดการบังคับคดีไว้ก่อนหรือไม่นั้น ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจะให้มีการงดการบังคับคดีเพราะเป็นการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลและกฎหมายต้องมีสภาพบังคับและจะเป็นตัวอย่างแก่ผู้บุกรุกอื่นๆ ในส่วนความเห็นข้างน้อยที่ควรงดการบังคับคดีเห็นว่ารัฐไม่ได้มุ่งหมายที่จะเอาค่าเสียหายเป็นตัวเงิน ผู้บุกรุกส่วนใหญ่เป็นคนยากจนต้องพิจารณาด้านอื่นๆ ประกอบด้วยเพื่อให้ทราบปัญหาที่แท้จริงควรยุติเรื่องและพิสูจน์ให้ชัดเจนโดยร่วมกันหลายฝ่าย

แต่หากจะต้องมีการงดการบังคับคดีผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่า ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการจำแนกกลุ่มลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ชัดเจนว่าควรงดการบังคับคดีกับกลุ่มใด โดยมีหลักเกณฑ์ เช่น ความยากจน เป็นเกษตรกรไม่มีที่ทำกิน แต่ทั้งนี้จำนวนที่ดินไม่ควรเกิน ๒๕ ไร่ เหตุผลของการต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษา รวมถึงควรให้ผู้มีอำนาจในการงดการบังคับคดี หมายถึงรัฐบาล ออกเป็นนโยบายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแถลงของงดการบังคับคดี และกำหนดเกณฑ์การงดการบังคับคดีโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ความยั่งยืนในอนาคตมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

คณะผู้วิจัย พิจารณาเห็นว่าควรให้ความช่วยเหลือในการงดการบังคับคดีโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเช่นเดียวกับการพิจารณาช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีอาญาตามที่กล่าวข้างต้น เช่นควรใช้กับลูกหนี้ที่อยู่ก่อนรัฐออกเอกสารสิทธิที่ดินราชฎร เป็นต้น นอกจากนี้ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณา และต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งรัฐต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการงดการบังคับคดีให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาปฏิบัติเพื่อไม่ให้เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้นได้ผลสรุปเป็นแนวทางที่สามารถนำไปใช้ในการพิจารณาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน เป็นการบรรลุวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒

๒. ข้อเสนอแนะ

๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาคณะผู้วิจัยดังกล่าว โดยใช้เกณฑ์จำนวนผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่ครั้งหนึ่งขึ้นไปเห็นด้วยตามแนวทางหรือมาตรการใด ผู้วิจัยเห็นว่าเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับเสนอกระทรวงยุติธรรมพิจารณากำหนดแนวทางในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนี้

๒.๑.๑ ในคดีอาญา กรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยเป็นผู้เข้ามาอยู่ก่อนมีการประกาศเป็นที่ดินของรัฐและที่ป่าสงวนฯ ควรนำมาตรการพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษทั้งหมดมาเป็นเครื่องมือในการเยียวยา ส่วนการบุกรุกในลักษณะอื่นๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นสมควรให้การช่วยเหลือ ควรใช้มาตรการพักการลงโทษ

๒.๑.๒ ในคดีแพ่ง แม้ผู้เชี่ยวชาญเสี่ยงข้างมากจะเห็นว่าไม่ควรงดการบังคับคดี แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรงดการบังคับคดีไว้ก่อน เพราะลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน และยังมีปัญหาความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมอันเกิดจากความแตกต่างทางฐานะเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดที่ว่ากฎหมายต้องมีสภาพบังคับเป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่ในอีกด้านหนึ่งผู้ใช้กฎหมายต้องมีอิสระไม่ผูกมัดกับกฎหมายอย่างเคร่งครัดเกินไป หากมีวิธีที่ดำเนินการตามกฎหมายได้และผดุงความเป็นธรรมในสังคมได้ด้วยก็สมควรที่จะนำมาใช้ ดังนั้นในกรณีนี้คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการงดการบังคับคดีได้โดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการช่วยเหลือในคดีอาญา โดยรัฐต้องออกนโยบายที่ชัดเจนมาให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาปฏิบัติเพื่อของดการบังคับคดีต่อไป

๒.๑.๓ รัฐควรจัดให้มีหน่วยงานมาทำการบริหารจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรฯ หรือ สำนักงานจัดรูปที่ดิน หรือ กรมธนารักษ์ หรือ หน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยอาจเป็นการให้เช่าที่ดินในราคาถูก หรือการครอบครองโดยกรรมสิทธิ์รวมหมู่ การจัดให้มีธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดทำโฉนดชุมชน การให้สิทธิอยู่อาศัยทำกินโดยมีเงื่อนไขในการดูแลรักษาป่าและสิ่งแวดล้อมและการปลูกป่าทดแทนในจำนวนตามที่กำหนด และควรมีการแก้ไขปรับปรุงกองทุนยุติธรรมให้ออกนอกกระบวนการให้เป็นอิสระ มีความคล่องตัว เพื่อเป็นส่วนในการช่วยเหลือได้อย่างแท้จริง เป็นต้น

๒.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

เห็นควรให้มี

๒.๒.๑ ควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยโดย สำนักงานอัยการ ผู้แทนจังหวัด ผู้แทนชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาล คณะกรรมการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาที่ดิน โดยอาจมี NGO เข้ามาช่วยดูแลตรวจสอบ และในชั้นบังคับคดีโดยกรมบังคับคดี มีกองทุนในการดำเนินการ มีกระบวนการที่รวดเร็ว การยินยอมให้ใช้พื้นที่พิพาทชั่วคราวและควรกำหนดแนวทางการฟื้นฟูวิถีชีวิตในระยะต่อไปร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๒ การรื้อฟื้นคดีเพื่อพิสูจน์สิทธิ์ใหม่ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือ โดยวิธีตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนว่าถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ อีกทั้งอาจเป็นเครื่องมือในการจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรธรรมชาติในอนาคตให้กับชุมชนเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรมต่อไป

๒.๒.๓ รัฐควรมีระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑) ที่ดินของรัฐทุกประเภท เช่น ที่สาธารณะ หุ่นสงวนเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าหรือสุสาน ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าถาวร ป่าอุทยานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่า ตาม พรบ.ป่าไม้ 2484 ที่ดิน สปก. ที่ดินนิคมพึ่งตนเอง ที่ราชพัสดุ ที่ดินทหาร เป็นต้น

๒) การเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินตั้งแต่ที่ดินส่วนบุคคล ที่ดินส่วนนิติบุคคล (เปิดเผยรายชื่อหุ้นส่วนนิติบุคคล) เพื่อความโปร่งใสในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

๓) การจัดทำข้อมูลประเภทชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินประเภทต่างๆ เพื่อรองรับสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วม

๔) ข้อมูลการใช้ประโยชน์และสถานการณ์การใช้ประโยชน์ในปัจจุบันของที่ดินของรัฐทุกประเภท

๕) ควรมีกระบวนการในการจัดทำแนวเขตที่ดินที่มีกรณีพิพาทระหว่างการประกาศที่ดินของรัฐทุกประเภท ทั้งป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าฯลฯ โดยมีกระบวนการตั้งคณะกรรมการร่วมในพื้นที่ (คณะกรรมการระดับอำเภอ) มีเงื่อนไขให้ลงพื้นที่สำรวจร่วมกัน โดยใช้แผนที่ ๑ : ๕๐๐๐ และทำแนวเขตพิพาทร่วมกัน หลังจากนั้นมีการพิสูจน์ว่าแนวเขตดังกล่าว ใครทับใคร โดยใช้การพิสูจน์หลายรูปแบบ เช่น ดูนต้นไม้ ประวัติศาสตร์ ฯลฯ และในระหว่างพิสูจน์ให้ชาวบ้านทำกินได้ ไม่จับกุม วิธีการนี้ หากมีการบุกรุกใหม่ อยู่นอกเหนือข้อตกลง ให้จับกุมได้ (จะเป็นกระบวนการเฝ้าระวังพื้นที่ร่วมกัน)

๒.๓.๖ สำหรับพื้นที่พิพาท หากพิสูจน์ว่าเป็นที่รัฐ ให้ชาวบ้านทำกินโดยให้ทำเป็นสภาพป่าผสมผสานไม่ใช่พืชเชิงเดี่ยว และไม่ควรมีการออกเอกสารสิทธิที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สืบทอดโดยลูกหลานได้ ห้ามซื้อขาย แต่หากพิสูจน์ว่าเป็นที่ชาวบ้าน ก็ควรออกเอกสารสิทธิให้ชาวบ้าน และเสนอให้ทำพื้นที่นาร่อง อย่างจริงจัง และศึกษาขยายผลการดำเนินการ

๒.๓ ข้อเสนอแนะอื่นๆ

๒.๓.๑ ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้อาจนำไปพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ให้ความเป็นธรรมในเรื่องอื่นๆ ที่คล้ายกัน เช่น การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลพื้นที่ของรัฐหรือที่สงวนประเภทต่างๆ รวมถึงพนักงานสอบสวนที่ทำการสืบสวนสอบสวนในคดีการบุกรุกที่ดินของรัฐ การใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี หรือ การพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษา ในคดีพิพาทเรื่องที่ดิน

๒.๓.๒ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐมีมุมมองที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนกระทำผิดและเพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน โดยเห็นว่าควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่เลือกปฏิบัติ แต่หากเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการช่วยเหลือคนยากจน ก็ควรออกระเบียบและกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อรองรับกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ในทางกลับกันผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาชนและนักวิชาการมองถึงปัญหาความยากจนของประชาชนที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้ามาช่วยแก้ไข ฉะนั้นการบังคับใช้กฎหมายในรูปแบบต่างๆ กับผู้มีฐานะยากจน จึงควรมีความยืดหยุ่น และควรแก้ไขปัญหาด้วยการใช้หลักรัฐศาสตร์มากกว่าการบังคับใช้กฎหมายทางนิติศาสตร์

คณะผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง หรือ ควรมีความยืดหยุ่นนั้น มีข้อพิจารณา ดังนี้

จุดแข็ง การบังคับใช้กฎหมายเป็นมาตรการที่จะควบคุมให้คนในสังคมอยู่ในระเบียบหลักเกณฑ์ร่วมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ทำให้คนเกรงกลัวที่จะต้องได้รับการลงโทษ เป็นมาตรการควบคุมสังคมอย่างหนึ่ง

จุดอ่อน การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายโดยไม่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาถือว่าเป็นความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างหนึ่ง เพราะหากผู้ต้องหาเป็นผู้ยากไร้และเป็นผู้สุจริตก็ไม่มีศักยภาพในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐที่จะมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้ จนกระทั่งต้องได้รับโทษทั้งที่สมควรได้รับ

ข้อดี การบังคับใช้กฎหมายสามารถป้องกันและปราบปรามการบุกรุกที่ดินของรัฐและการทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล

ข้อเสีย ผู้กระทำผิดในเรื่องที่ดินนั้นไม่ใช่โจรผู้ร้าย หากมีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ยากจนอย่างเด็ดขาด ย่อมก่อให้เกิดปัญหาสังคม ปัญหาครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาอื่นๆ ตามมา การเข้าบุกรุกที่ดินของรัฐของคนยากจนประการหนึ่งคือการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐที่ไม่เป็นธรรม โดยคนรวยมีสัดส่วนการถือครองที่ดินมากกว่าคนยากจนหลายเท่าตัวทั้งที่มีสัดส่วนจำนวนประชากรน้อยกว่าผู้ยากจนมาก จนทำให้ราษฎรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน และมีความจำเป็นที่จะต้องไปบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อการยังชีพ

แต่ทั้งนี้บุคคลทั้งสองกลุ่มก็ยังมีความเห็นเหมือนกันในหลายๆ เรื่อง ฉะนั้นในประเด็นที่มีความเห็นต่าง ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยหาแนวทางที่เหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนได้ในโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

๑. ขวัญระพี จุฬาริมพ์พันธุ์. “รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง การพัฒนาคุณภาพการให้บริการด้านการยืดยืดทรัพย์ของกรมบังคับคดี หลักสูตร นบส.รุ่นที่ 55 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2550”
๒. ซาติ ชัยเดชสุริยะ. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, โรงพิมพ์เดือนตุลา, กุมภาพันธ์, 2549”
๓. ทวีวัฒน์ ธาราจันทร์. “การชดเชยค่าทดแทนโดยรัฐเนื่องจากการคุมขังอันเกิดจากความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540
๔. ธรรมรังสี วรณโก. “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2539.”
๕. นราชูวงศ์ โลกกะสิน. “การป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
๖. นิพัทธ์ พุกกะนะสุด. “การบริหารและการพัฒนาที่ดินของรัฐ เพื่อความก้าวหน้า ความมั่นคงและความสมดุลในชาติ”. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรไทย, 2535 - 2536
๗. นราชูวงศ์ โลกกะสิน. “การป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
๘. นิพัทธ์ พุกกะนะสุด. “การบริหารและการพัฒนาที่ดินของรัฐ เพื่อความ ก้าวหน้า ความมั่นคงและความสมดุลในชาติ”. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรไทย 2535 - 2536.
๙. เนติพันธ์ บุญมา. “บทบาทของศาลในการพักการลงโทษ : กรณีศึกษาเปรียบเทียบไทยกับสหรัฐอเมริกา”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
๑๐. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. “เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ”. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
๑๑. พัฒนพงศ์ คงศักดิ์. “วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2553
๑๒. มณฑิรา ศิลปสร. “การพักการลงโทษ : ศึกษาเปรียบเทียบในระบบกฎหมาย”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 8-9.
๑๓. รวย คำสมาน. “การบริหารที่ดินสาธารณะในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย”. กรุงเทพฯ : เอกสารวิจัย โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ, 2528 – 2529.
๑๔. วิสัย พุกกะวัน. “คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ “ (กรุงเทพฯ : ห.จ.ก.ทิพย์อักษร, 2527), หน้า 201.

- ๑๕.สมุทร ทองวิจิตร. “การแก้ไขปัญหาคู่มครองที่ดินของรัฐ”. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- ๑๖.สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “การใช้และการค้ำครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2537.
- ๑๗.อุดม รัฐอมฤต รศ.ดร. และคณะ “โครงการศึกษาและวิจัยเรื่องการค้ำครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา”, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , สาขาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2550
- ๑๘.Norman J. Swaton and Loren Morgan “Administration of Justice: An Introduction “ (New York: D. Van Norstrand company, 1980), p.276.
- ๑๙.University of Penn., Comment the Parole system, University of Penn. Law Review Volume 120 Number 2 (December 1971), p.286

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ๒๐.การขอพระราชทานอภัยโทษ ใน [http:// www. Bumbudglang.com/inside_forgive.him](http://www.Bumbudglang.com/inside_forgive.him)
- ๒๑.พงศธร สัตย์เจริญ, นาวาอากาศตรี “การขอพระราชทานอภัยโทษ”
- ๒๒.ใน [http:// www.tkl.ac.th/index.php? link=hunsa_full&id_hunsa=22](http://www.tkl.ac.th/index.php?link=hunsa_full&id_hunsa=22)

คณะผู้วิจัยกลุ่มข้าง

๑. พลโท สุรศักดิ์ ศรีศักดิ์
เจ้ากรมการสรรพกำลังกลาโหม
๒. พลตำรวจตรี ศุภกิจ ศรีจันทร์นนท์
ผู้บังคับการประจำตำรวจภูธรภาค 6
๓. นายธรรมศักดิ์ ลออเอี่ยม
รองอธิบดีกรมสรรพสามิต
๔. นายยงเกียรติ อติเศรษฐกุล
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
5. นางศศิวิมล ธนสานติ
ผู้ตรวจราชการ กรมบังคับคดี
6. นายวินัย มณฑาพงษ์
ที่ปรึกษาด้านการปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
7. นางสาวดวงพร ต่อพงศกร
ผู้อำนวยการสำนักคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม
สำนักงานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม
8. นายภูวพัฒน์ ตันพลีลา
กรรมการผู้จัดการบริษัท เทพสมบัติ จำกัด (สมบัติทัวร์)
9. นางสิตางค์ ตั้งศิริ
อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
10. พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สินิล
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

รายชื่อหน่วยงานและบุคคลที่แสดงความคิดเห็น

ลักษณะที่ ๑ รายชื่อหน่วยงานและบุคคลที่แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมติสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยระดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๔ มติที่ ๓ เรื่อง การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร ได้แก่

๑. หน่วยงาน

๑.๑ กรมธนารักษ์ โดยส่วนทะเบียนและหลักฐานที่ราชพัสดุ สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูล ที่ราชพัสดุ

๑.๒ กรมที่ดิน โดยสำนักจัดการที่ดินของรัฐ

๑.๓ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยส่วนอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

๑.๔ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๕ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) โดยสำนักวิจัยพัฒนาและสารสนเทศ

๑.๖ กรมสอบสวนคดีพิเศษ โดย สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

๑.๗ กรมราชทัณฑ์ โดย กองนิติการ

๒. นักวิชาการ

๒.๑ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒.๒ นายโสภณ ขมชาญ นักวิชาการอิสระ

๒.๓ พลเอกนิพัทธ์ ทองเล็ก ที่ปรึกษาสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

๒.๔ นางศยามล ไกยูรวงศ์ สมาชิกเครือข่ายผลกระทบจากแผนพัฒนาภาคใต้

๓. ความคิดเห็นของภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

๓.๑ นายไพจิตร ศิลารักษ์ สมัชชาคนจน กรณีเขื่อนปากมูล

๓.๒ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน

๓.๓ นางนพวรรณ พรหมศรี เลขาธิการมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย

ลักษณะที่ ๓ รายชื่อของผู้เชี่ยวชาญที่แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินในเรือนจำและทัณฑสถานสังกัดกรมราชทัณฑ์เพื่อพิจารณาพักการลงโทษหรือขอพระราชทานอภัยโทษ และ แนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน ได้แก่

๑. ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม

- ๑.๑ นายยอดชาย วีระพงศ์ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนกลางและ
ครอบครัว
- ๑.๒ นายสำเนียง เตียบฉายพันธุ์ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
- ๑.๓ นายประจวบ ปัญญากำพล อัยการผู้เชี่ยวชาญ
- ๑.๔ นางสาวสิริญา อินทามระ อัยการผู้เชี่ยวชาญ
- ๑.๕ พลตำรวจตรี ธวัชชัย นิลานุช ผู้บังคับการอำนวยการ โรงเรียนนายร้อย
ตำรวจ
- ๑.๖ นายสมบัติ วงศ์กำแหง อุปนายกฝ่ายบริหาร สภานายความ
- ๑.๗ นางอัมพวัน ยุวกาญจน์ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีปกครอง สำนักงานศาล
ปกครองสูงสุด

๒. ผู้เชี่ยวชาญในกระทรวงยุติธรรม

- ๒.๑ นางสาวอำพา วาณิชชัชวาล ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงาน
ปลัดกระทรวงยุติธรรม
- ๒.๒ นายปรีชา วงศ์อนันต์นนท์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีแพ่ง
กรมบังคับคดี

๓. ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่น

- ๓.๑ นายมณฑิร ทองนิตย์ รองอธิบดีกรมที่ดิน
- ๓.๒ นายกิริป กฤตธีรานนท์ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบองค์กรใน
กระบวนการยุติธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔. นักวิชาการ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย

๕. ภาคประชาชน

- ๕.๑ นายธนู แนนเนียร ผู้อำนวยการ องค์การความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟู
ทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน
- ๕.๒ นางปรีดา คงแป้น ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไท และ คณะกรรมการสมัชชา
ปฏิรูป ซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการดำเนินการประชุม สมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖
มีนาคม ๒๕๕๔ ในหัวข้อ การคืนความเป็นธรรมให้กับประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร

เอกสารประกอบการสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบรรเทาความเสียหาย ให้แก่ประชาชนกรณีศึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คำชี้แจง :

แบบสอบถามนี้เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเพื่อประมวลความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะช่วยเหลือผู้ต้องชั่งในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินในเรือนจำและทัณฑสถานสังกัดกรมราชทัณฑ์ และแนวทางในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน แบบสอบถามนี้จัดทำขึ้นโดยกลุ่มการศึกษา หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๒ สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ผลการสอบถามจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเพื่อนำไปสู่การเสนอผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมในการพิจารณานำแนวทางการศึกษาวิจัยนี้ไปพิจารณาบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่สมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทยได้ร้องขอ ทางคณะผู้จัดทำจึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในการตอบแบบสอบถามนี้ และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความร่วมมือของท่านมา ณ โอกาสนี้

หมายเหตุ ๑. การพักการลงโทษ เป็นการให้รางวัลแก่นักโทษที่มีความประพฤติดี โดยมีหลักเกณฑ์ คือ จะต้องได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกำหนดโทษตามคำสั่งศาล และต้องได้รับการเลื่อนขั้นเป็นนักโทษชั้นดีตามหลักเกณฑ์ของกรมราชทัณฑ์

๒. การขอพระราชทานอภัยโทษ หมายถึง การยกเว้นโทษให้ทั้งหมด หรือส่วน หรือลดหย่อนผ่อนโทษลงไปแก่นักโทษผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้รับโทษนั้น โดยเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

๑. ชื่อ

๒. การศึกษา/สาขาวิชา

๓. ประสบการณ์ในการทำงาน

๔. ตำแหน่งงาน

๕. หน่วยงาน/องค์กร/บริษัท

ส่วนที่ ๒ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินในเรือนจำและทัณฑสถานสังกัดกรมราชทัณฑ์

๑. ท่านคิดว่าการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกินในเรือนจำและทัณฑสถาน ควรพิจารณาจากเรื่องใดดังต่อไปนี้ เพราะเหตุใด

☐ การปฏิบัติตนในเรือนจำหรือทัณฑสถานที่อยู่ในระเบียบวินัยและถูกคุมขังมาจนได้เลื่อนขั้นเป็นนักโทษชั้นดี และได้รับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์
เหตุผล.....

☐ ดูจากลักษณะการกระทำผิดทางคดี
เหตุผล.....

☐ ทั้งสองกรณีข้างต้น
เหตุผล

☐ อื่นๆ
.....

๒. ท่านคิดว่าเครื่องมือในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน ควรใช้เครื่องมือใด

☐ ใช้การพักการลงโทษ
เหตุผล.....

☐ ใช้การขอพระราชทานอภัยโทษ
เหตุผล.....

☐ ทั้งสองกรณีข้างต้น
เหตุผล.....

☐ อื่นๆ
.....

๓. ตามข้อ ๑. หากท่านคิดว่าควรใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจากลักษณะการกระทำผิดทางคดีของผู้ต้องขังหรือทั้งสองกรณีแล้ว ท่านคิดว่าลักษณะการกระทำผิดดังต่อไปนี้ ควรหรือไม่ควรได้รับการพิจารณาให้ได้รับการช่วยเหลือ

๓.๑ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่ก่อนประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๒ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยราษฎรเข้ามาอยู่หลังประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๓ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทับที่ดินของรัฐ ป่าสงวนฯ หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๔ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ เกิน 50 ไร่ ขึ้นไป หรือจำนวนเนื้อที่เท่าใดที่ท่านเห็นสมควรที่ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๕ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ที่กระทำเป็นขบวนการ มีนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง หรือมีการลงทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่ถูกบุกรุก หรือขณะจับกุมมีของกลางเป็นจำนวนมาก

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๖ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยมีการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๗ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก เช่น รถแทรกเตอร์ รถไถ รถแบล็คโฮว์ หรือ เครื่องมือหนักอื่นๆ

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๘ กรณีการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยใช้เครื่องมือหนัก โดยผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นลูกจ้างในการใช้เครื่องมือดังกล่าว

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....

.....

๓.๙ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยอ้างว่าไม่รู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....
.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....
.....

๓.๑๐ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยรู้แนวเขตที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ แต่กระทำไป
เพราะเหตุของความยากจน และไม่มีที่ดินทำกิน

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....
.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....
.....

๓.๑๑ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ ที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ โดยคนจำนวนมาก และท่านเห็นว่าจำนวนคน
กระทำผิดเท่าใดที่ท่านเห็นสมควรที่ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

☐ ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....
.....

☐ ไม่ควรได้รับการช่วยเหลือ

เหตุผล.....
.....

๔. ลักษณะการกระทำผิดตามข้อ ๓ ที่ท่านเห็นว่า “ควรได้รับการช่วยเหลือ” นั้น ข้อใดควรใช้มาตรการช่วยเหลือ
ของกรมราชทัณฑ์ด้วยวิธีใด

☐ พักการลงโทษ

ข้อ

☐ ขอพระราชทานอภัยโทษ

☐ ขอพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด

ข้อ

☐ ขอพระราชทานอภัยโทษบางส่วน

ข้อ

๕. ท่านคิดว่าสถานะของผู้กระทำผิด เช่น คนยากจน คนมีฐานะปานกลาง คนรวย ควรนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

ตอบ.....

๖. ท่านคิดว่ามีหลักเกณฑ์อื่นใดที่ควรนำมาพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาว่าบุกรุกที่ดินของรัฐ และควรมีแนวทางอย่างไร

ตอบ.....

๗. หากท่านคิดว่าผู้ต้องขังที่อ้างว่าเข้ามาอยู่ก่อนประกาศเป็นที่ดินของรัฐ และที่สงวนฯ เป็นผู้ที่เหมาะสมได้รับการช่วยเหลือ รัฐควรจะมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบของทางราชการเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามกล่าวอ้างหรือไม่ อย่างไร

๘. ท่านคิดว่าผู้ต้องขังตามข้อ 7. สมควรได้รับการเยียวยาจากรัฐหรือไม่ และควรเยียวยาด้วยวิธีใด

ตอบ.....

๙ . ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ตอบ.....

ส่วนที่ ๓ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีหลังมีคำพิพากษาในคดีความผิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทำกิน

๑. กรณีประชาชนที่ถูกรัฐฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและศาลมีคำพิพากษาให้ขับไล่รื้อถอน หรือชำระค่าเสียหายต่างๆ เช่น ค่าโลกร้อน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะต้องนำเรื่องเหล่านี้มาศึกษาและหาวิธีการเยียวยาต่อไป

☐ เห็นด้วย เพราะ.....

☐ ไม่เห็นด้วยเพราะ

๒. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีทางแพ่ง คือการขับไล่รื้อถอน หรือการชำระหนี้ค่าเสียหายต่างๆ ท่านเห็นควรจะให้ทางการบังคับคดีไว้มาก่อนหรือไม่

☐ ควร เพราะ.....

☐ ไม่ควร เพราะ.....

๓. หากจะต้องให้รัฐในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษางดการบังคับคดี ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง เช่น

- การจำแนกกลุ่มลูกหนี้ผู้สุจริต ควรมีหลักเกณฑ์ เช่น

- ควรให้มีอำนาจในการงดการบังคับคดี หมายถึงรัฐบาล ควรออกเป็นนโยบายให้เจ้าหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแถลงของงดการบังคับคดีหรือไม่ อย่างไร

- ข้อคิดเห็นอื่นๆ

๔. ท่านคิดว่าผู้ต้องขังตามข้อ 3. ในส่วนที่ 2 ข้อใดที่สมควรได้รับการงดการบังคับคดีบ้าง

☐ ข้อ ๓.๑ ☐ ข้อ ๓.๒ ☐ ข้อ ๓.๓ ☐ ข้อ ๓.๔ ☐ ข้อ ๓.๕ ☐ ข้อ ๓.๖

☐ ข้อ ๓.๗ ☐ ข้อ ๓.๘ ☐ ข้อ ๓.๙ ☐ ข้อ ๓.๑๐ ☐ ข้อ ๓.๑๑

๕. ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นอื่นๆ

ขอขอบคุณทุกท่านที่สละเวลาตอบแบบสัมภาษณ์นี้