

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๕๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๑/๒๕๖๒

วันที่ ๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { นายสุขสันต์ บริเพ็ชร์ และคณะ ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายสุขสันต์ บริเพ็ชร์ และคณะ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายสุขสันต์ บริเพ็ชร์ และคณะ (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่า ตนเป็นประธานองค์การตรวจสอบอำนาจรัฐแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับมอบฉันทะจากประชาชนจำนวน ๒๗๘ คน เพื่อมายื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และในฐานะที่เป็นประธานองค์การตรวจสอบอำนาจรัฐแห่งราชอาณาจักรไทย ได้จัดทำโครงการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการดำรงชีพของราษฎร ยุคปฏิรูปประเทศ เพื่อเสนอขอที่ดินทำกินต่อรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามประมวลระเบียบองค์การตรวจสอบอำนาจรัฐแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับสมบูรณ์ พุทธศักราช ๒๕๖๐ อนุมาตรา ๖๒ โดยพื้นที่เป้าหมายตามโครงการนี้ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่ หมู่ ๘ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ซึ่งมีบริษัท ยูนิวานิชน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ปลูกปาล์มน้ำมันในเนื้อที่ ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ไร่เศษ ตั้งแต่



- ๒ -

วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ถึงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๖ และการอนุญาตดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้นายกรัฐมนตรีจัดสรรที่ดินทำกินและออกใบอนุญาตให้ราษฎรผู้เข้าร่วมโครงการ เก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติคนละ ๑๕ ไร่ โดยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาส่งเรื่องดังกล่าวให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ และสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้กรมป่าไม้ นำเรื่องดังกล่าวไปพิจารณาต่อไป

สำนักงานองค์การตรวจสอบอำนาจรัฐแห่งราชอาณาจักรไทยได้ยื่นหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ โดยระบุถึงสภาพปัญหาสวนปาล์มของบริษัท ยูนิวานิชน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) ซึ่งใบอนุญาตการทำสวนปาล์มหมดอายุ แต่บริษัทฯ ยังคงเก็บเกี่ยวผลประโยชน์และดำเนินกิจการทำสวนปาล์มต่อไป นอกจากนี้ได้มีการบุกรุกเข้าไปใช้พื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อทำสวนปาล์มโดยผิดกฎหมาย และพบการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และกระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยกรมป่าไม้ได้แจ้งว่า รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับชุมชน ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด ในกรณีนี้กรมป่าไม้ได้ดำเนินการทบทวนพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และหนังสือร้องเรียนจากบริษัท ยูนิวานิชน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) ซึ่งกรมป่าไม้ได้นำเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาคำขออนุญาตที่บริษัท ยูนิวานิชน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) ขออนุญาตทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตำบลปลายพระยา และตำบลคีรีวง อำเภอปลายพระยา และตำบลคลองยา อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ โดยให้กรมป่าไม้เสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบตามลำดับ และได้แจ้งให้องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐแห่งราชอาณาจักรไทยทราบถึงสถานภาพของพื้นที่และแนวทางในการจัดสรรที่ดินทำกินว่าต้องดำเนินการตามนโยบายในการจัดสรรที่ดินตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และกรมป่าไม้ได้รายงานให้กระทรวง



- ๓ -

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบว่า องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐแห่งราชอาณาจักรไทยได้เสนอให้กรมป่าไม้เร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บหาของป่าการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่และมีหนังสือแจ้งผลให้ผู้ร้องทราบ แต่ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของกรมป่าไม้ที่หยุดดำเนินการและไม่แจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงขั้นตอนการปฏิบัติตามโครงการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการดำรงชีพของราษฎร ยุคปฏิรูปประเทศ รวมถึงการไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๓/๒ และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง และการที่กรมป่าไม้ปฏิเสธการส่งมอบพื้นที่เป้าหมายให้แก่ผู้ร้องตามที่ร้องขอ แต่กลับปล่อยปละละเลยให้กลุ่มประชาชนเข้าไปเก็บเกี่ยวประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตและร่วมมือกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เรียกรับผลประโยชน์จนทำให้รัฐและประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ นอกจากนี้การกระทำของกรมป่าไม้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลและละเว้นไม่ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ และกระทำการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ มาตรา ๕๑

ผู้ร้องได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าให้ยุติเรื่องเนื่องจากผู้ร้องเรียนเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนบางกลุ่มที่ดำเนินการขอให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนเข้าไปอาศัยทำกินเท่านั้น ผู้ร้องเรียนจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองแต่อย่างใด

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

(๑) การกระทำของกรมป่าไม้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลและละเว้นไม่ปฏิบัติตามหนังสือของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑

(๒) มีคำสั่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการส่งมอบที่ดินจำนวน ๒๐,๐๐๐ ไร่ ตามโครงการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและดำรงชีพของราษฎร ยุคปฏิรูปประเทศให้แก่ผู้ร้องและคณะ

(๓) ขอให้กรมป่าไม้เข้าทำการรังวัดพื้นที่ทั้งหมดที่อยู่ในกรอบตามโครงการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการดำรงชีพของราษฎร ยุคปฏิรูปประเทศ โดยสั่งการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๓/๒ ประกอบมาตรา ๑๖ และให้ปักแนวเขตให้ถูกต้องก่อนส่งมอบ และขอให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา



- ๔ -

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่า เป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา” และมาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ... (๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องและคณะจำนวน ๒๗๘ คน มีความประสงค์ขอที่ดินทำกินต่อรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีตามโครงการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการดำรงชีพของราษฎร ยุคปฏิรูปประเทศ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจังหวัดกระบี่ โดยยื่นคำร้องขอจัดสรรที่ดินทำกินและออกไปอนุญาตให้ราษฎรผู้เข้าร่วมโครงการฯ



- ๕ -

ผ่านทางสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๓/๒ การที่กรมป่าไม้ไม่ได้จัดสรรที่ดินทำกินและส่งมอบที่ดินจำนวน ๒๐,๐๐๐ ไร่ให้แก่ผู้ร้องและคณะตามที่ร้องขอ เนื่องจากแนวทางในการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนนั้นต้องเป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การกระทำของกรมป่าไม้ดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องนั้น เห็นว่า แม้ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องนี้ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ทำให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องและคณะเป็นเพียงกลุ่มประชาชนที่ดำเนินการขอให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินทำกิน ซึ่งการขอรับการจัดสรรที่ดินทำกินนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและเงื่อนไขภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติไว้ เมื่อผู้ร้องและคณะยังไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ากรมป่าไม้ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด ประกอบกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ นั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ ที่กำหนดว่าผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงเรื่องดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วหากผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการดังกล่าวยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ร้องจึงไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒)



- ๖ -

ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องและคณะ  
จึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อมีคำสั่ง  
ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำขออื่นย่อมเป็นอันตกไป





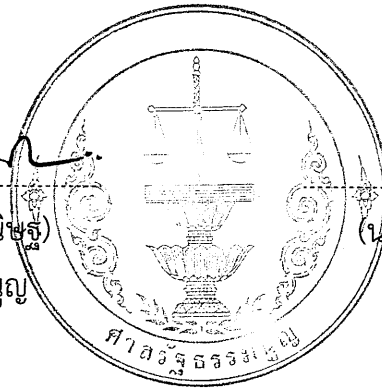
- ๗ -

(คำสั่งที่ ๕๘/๒๕๖๒)

(นายจรูญ ภัคดีธนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายซัช ชลวร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ