



คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของพลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๒๕ คน ผู้ร้อง สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

ผู้ร้องเสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ (ซึ่งปรากฏตามร่างฯ ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นมาตรา ๓๔ ส่วนในร่างฯ ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว) ได้มีการจัดเรียงลำดับเลขมาตราใหม่เป็นมาตรา ๓๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) โดยมีความเห็น ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้ ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๖ เป็นบทบัญญัติในลักษณะ “รับรองสิทธิ” คือ รับรองสิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยอาจอยู่ในรูปแบบวิถีชีวิตและจารีตประเพณีที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติ สืบเนื่องกันมา ในกรณีนี้ คือ วิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าซึ่งพัฒนาและ คัดเลือกเป็นระบบวัฒนธรรมชุมชนหนึ่งผ่านช่วงเวลาที่ยาวนานสืบสานแตกต่างกันออกไป อันเป็น รูปธรรมอย่างหนึ่งของสิทธิชุมชนที่สังคมวิชาการใช้เรียกกันอยู่ในขณะนี้ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีลักษณะเข้าไปจำกัดสิทธิ หรือยกเลิกเพิกถอน สิทธิชุมชนที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริงก่อนแล้ว กล่าวคือ มีชุมชนหลายชุมชนได้ดำเนินการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนมาด้วยดีจนหลายแห่งได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่าง ในการจัดการป่าชุมชน โดยในการจัดการป่าชุมชนนั้นได้มีการจัดการทั้งในเขตป่าอนุรักษ์และนอก เขตป่าอนุรักษ์มาโดยตลอด โดยมีได้มีปัญหว่าชุมชนตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์หรือไม่ แต่ร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ. .... ได้วางเงื่อนไขในทำนองตัดสิทธิชุมชนที่มีอยู่แต่เดิมในเขตป่าชุมชนที่ชุมชนนั้น ได้จัดการมา โดยวางเงื่อนไขทั้งระยะเวลาสิบปีและเงื่อนไขเรื่องประเภทเขตอนุรักษ์ดังปรากฏในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง การวางเงื่อนไขซึ่งร่างกฎหมายกำหนดขึ้น โดยใช้เกณฑ์เขตป่าอนุรักษ์ หรือ เขตอื่นที่รัฐจะกำหนดขึ้นนั้น ไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงในลักษณะของสิทธิชุมชนที่มีอยู่แล้ว มีผลทำให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณชายขอบเขตอนุรักษ์ซึ่งได้ดูแลจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติป่าชุมชนใช้บังคับ และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ไม่มีสิทธิยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชน

ชุมชนที่อยู่ในชายขอบเขตอนุรักษ์เป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตพึ่งพาป่า มีจารีตประเพณีและ กฎกติกาในการดูแลจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าอย่างสมบูรณ์และยั่งยืนในรูปแบบที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” มาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ แต่ในการประกาศเขตอนุรักษ์ของภาครัฐได้มีการกันพื้นที่ อยู่อาศัยของชุมชนเหล่านั้นออกจากพื้นที่เขตอนุรักษ์ แต่ได้รวมพื้นที่ “ป่าชุมชน” ไว้ในเขตอนุรักษ์

ในปัจจุบันชุมชนดังกล่าวยังคงมีการดูแลจัดการป่าชุมชนที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์โดยได้รับการยอมรับจากภาครัฐและสังคม หลายชุมชนได้รับพระราชทานธงพิทักษ์ป่าหรือรางวัลด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เนื่องจากได้พิสูจน์เป็นที่ประจักษ์ว่าได้มีบทบาทสำคัญต่อการอนุรักษ์ป่า มีการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน ดังนั้น เงื่อนไขในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ ที่กำหนดให้สิทธิยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนแก่ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตอนุรักษ์มาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์เท่านั้น จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมรับรองให้ชุมชนที่มีสำนึก มีความพร้อมและมีศักยภาพและผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการฟื้นฟูจัดการคุ้มครองดูแลพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโดยเจตนารมณ์ในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อเข้าชื้อกันและทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนก็เพื่อต้องการให้มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติในมิติใหม่ที่เป็นการส่งเสริมสิทธิและคุ้มครองผู้ที่กระทำสิ่งที่ดีให้แก่ส่วนรวมซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐในด้านงบประมาณ กำลังคน แทนกฎหมายที่มุ่งในการกีดกันและมุ่งใช้วิธีการและมาตรการทางลบ เช่น การลงโทษ การจำกัดสิทธิ ดังเช่นที่ปรากฏในมาตรา ๒๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....

๒. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนนั้น ได้บัญญัติว่า “ห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์” ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น “ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใด ๆ ดังนั้น ถึงแม้ว่าชุมชนที่มีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ และได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบจนได้รับอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ แต่ชุมชนดังกล่าวไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ใด ๆ จากไม้ ซึ่งจะไม่เป็นไปตามหลัก “ป่าสามอย่าง ประโยชน์สี่อย่าง” ตามพระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ได้พิจารณาถึงหลักของความเป็นจริงและไม่ได้นำไปสู่การแก้ปัญหาของสังคม กล่าวคือ การจัดการป่าในรูปแบบป่าชุมชน จะแบ่งพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็น ๒ ส่วน คือ ป่าชุมชนบริเวณเพื่อการใช้สอย และป่าชุมชนบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ โดยชุมชนจะร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์กติกา และใช้ภูมิปัญญา จารีตประเพณีท้องถิ่นในการกำกับดูแลเพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าและทรัพยากรในป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน ในป่าชุมชน “บริเวณเพื่อการอนุรักษ์”

จะห้ามทำไม้โดยเด็ดขาด ส่วนป่าชุมชน “บริเวณเพื่อการใช้สอย” จะอนุญาตให้สมาชิกของชุมชนใช้ไม้ได้โดยต้องปฏิบัติตามกฎกติกาที่ชุมชนร่วมกันกำหนดอย่างเคร่งครัด ดังนั้น การห้ามใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็ป่าชุมชนบริเวณเพื่อการใช้สอยหรือบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ จึงขัดหรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงของวิถีชีวิตของชุมชน อีกทั้งเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดี และสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้น ให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาคตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุม รัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... และให้ความเห็นชอบ กับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ พิเศษ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในขณะนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็น ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) และให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชี้แจงแสดงความเห็น และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๗/๐๒๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรายละเอียดของการพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ สรุปความได้ว่า

๑.๑ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งพลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง สมาชิก

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ๑๑๔ เสียง และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง กำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

๑.๒ ในการพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ ของคณะกรรมการวิสามัญ มีรายละเอียด ดังนี้

๑.๒.๑ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ โดยพลเอก สนั่น มะเร็งสิทธิ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอคำแปรญัตติตัดความในหมวด ๕ การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ออกทั้งหมด ซึ่งหมวด ๕ มีบทบัญญัติ ๒ มาตรา คือ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แต่คณะกรรมการวิสามัญ ไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติดังกล่าว ผู้เสนอคำแปรญัตติจึงได้สงวนคำแปรญัตติของตนไว้เพื่อจะได้ชี้แจงให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ มีความเห็นแตกต่างกันในสองประเด็น คือ (๑) ประเด็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาการขอจัดตั้งป่าชุมชน ซึ่งกรรมการเสียงข้างมากเห็นว่าควรกำหนดให้ชุมชนที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ต้องเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ และชุมชนนั้นได้จัดการดูแลรักษาพื้นที่ป่าชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีก่อนวันขอจัดตั้งป่าชุมชน โดยยื่นคำร้องขอได้ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนกรรมการเสียงข้างน้อยมีความเห็นแตกต่างในเงื่อนไขเวลาในการนับระยะเวลาสิบปี โดยเห็นว่าชุมชนที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ต้องเป็นชุมชนที่ดูแลรักษาป่ามาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ (๒) ประเด็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งกรรมการเสียงข้างมากเห็นว่า ชุมชนที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ ต้องเป็นชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ แต่ชุมชนนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในเขตอนุรักษ์ ส่วนกรรมการเสียงข้างน้อยเห็นว่า ชุมชนที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ต้องเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์เท่านั้น

๑.๒.๒ มาตรา ๓๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ในการทำไม้ในป่าชุมชน ไม่มีสมาชิกเสนอคำแปรญัตติในมาตรานี้ แต่คณะกรรมการวิสามัญ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ กรรมการเสียงข้างมากเห็นว่า ควรแบ่งพื้นที่ในป่าชุมชนออกเป็น

บริเวณเพื่อการอนุรักษ์และบริเวณเพื่อการใช้สอย โดยกำหนดห้ามมิให้ทำไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ แต่กำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์จากไม้ในบริเวณเพื่อการใช้สอยในป่าชุมชนได้ทั้งในพื้นที่ป่าชุมชน ในเขตอนุรักษ์และนอกเขตอนุรักษ์ ส่วนกรมการเสียดังกล่าวเห็นว่า ควรแบ่งพื้นที่ป่าชุมชน ออกเป็นสองส่วนเช่นกัน โดยกำหนดห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์โดยเด็ดขาด แต่หาก เป็นป่าชุมชนที่อยู่นอกเขตอนุรักษ์จะห้ามมิให้ทำไม้ในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ แต่อนุญาตให้ทำไม้ ในบริเวณเพื่อการใช้สอยได้ตามลำดับความจำเป็น

๑.๓ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ พิเศษ วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติในมาตรา ๒๕ เห็นด้วยกับกรมการเสียดังกล่าว ๕๘ เสียง เห็นด้วยกับกรมการเสียดังกล่าว ๓๓ เสียง งดออกเสียง ๒ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง และลงมติในมาตรา ๓๕ เห็นด้วยกับกรมการเสียดังกล่าว ๓๓ เสียง เห็นด้วยกับกรมการเสียดังกล่าว ๒๓ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง

๑.๔ เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาจนจบมาตราสุดท้ายแล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาทั้งร่าง เป็นการสรุปเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งที่ยังมีความขัดแย้งกันอยู่ และลงมติในวาระที่สามด้วยคะแนนเสียง เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ๕๗ เสียง และไม่เห็นด้วย ๒ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง

๒. นายกรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๑๘๔ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งสรุปความได้ว่า

๒.๑ สิทธิของชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างสมดุลและยั่งยืนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ บัญญัติรับรองไว้ นั้น เป็นสิทธิที่เกิดจากการสั่งสม ด้วยการปฏิบัติหรือการดำเนินชีวิตของชุมชนอย่างมีแบบแผนที่ชัดเจนมาเป็นเวลานาน สิทธิที่ก่อร่างขึ้น ในลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง แต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรู้ ให้การรับรองและประสงค์จะส่งเสริมให้ชุมชนได้ใช้สิทธินั้น อย่างเหมาะสม การออกกฎหมายเพื่อให้ชุมชนได้ใช้สิทธิในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยอยู่ภายใต้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการจึงไม่ใช่การลิดรอนสิทธิชุมชนแต่อย่างใด

๒.๒ นอกจากนี้ การที่กฎหมายฉบับหนึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ นั้น ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายฉบับนั้นจะสงวนพื้นที่บางแห่งหรือกิจกรรมบางกิจกรรมให้ปลอดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไม่ได้แต่อย่างใด

๒.๓ ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๒๕ กำหนดให้เฉพาะชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศ ให้พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์เท่านั้นที่อาจยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ ซึ่งมีผลเป็นการกั้น ชุมชนที่อยู่ชายขอบเขตอนุรักษ์ออกจากกรรมสิทธิ์ของจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ และการที่ร่าง มาตรา ๓๕ กำหนดห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ทส ๐๕๐๓.๒/๑๑๐ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ. .... ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

๓.๑ ความในมาตรา ๒๕ ที่ให้สิทธิเฉพาะชุมชนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์เท่านั้นที่มีสิทธิ ขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ เป็นการจำกัดสิทธิของชุมชนเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เพื่อการอนุรักษ์ สงวน และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติบางประการ เป็นการจำกัดสิทธิของชุมชน

๓.๒ ความในมาตรา ๓๕ กำหนดให้ชุมชนนำไม้ออกมาใช้ประโยชน์ได้เฉพาะในบริเวณ เพื่อการใช้สอยในเขตป่าชุมชนที่ตั้งอยู่นอกเขตอนุรักษ์ และนอกจากนี้ชุมชนยังสามารถขอทำไม้ที่มีใช้ ไม้หวงห้ามในเขตป่าสงวนหรือพื้นที่ป่าธรรมชาติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่อยู่นอก ป่าชุมชนจากหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบได้อีกทางหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นการอนุรักษ์ สงวน



และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นต้นไม้ในเขตอนุรักษ์ไว้เพื่อให้อยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ซึ่งจะเป็นประโยชน์โดยรวมแก่รัฐและประชาชนสืบไป จึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิบางประการ ในการใช้ประโยชน์ไม้ในป่าชุมชนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์เพียงเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

๔. เลขธิการวุฒิสภา มีหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๔๗๔๖ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ส่งสำเนาเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... สรุปความได้ว่า

๔.๑ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งพลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ในวาระที่หนึ่ง มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้มาประชุม ๒๐๗ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะนั้นจำนวน ๒๔๐ คน และมีสมาชิก เข้าประชุม ๑๑๔ คน ปรากฏผลการลงมติตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา ดังนี้

- เห็นด้วย (รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ)	๑๑๔	เสียง
- ไม่เห็นด้วย (ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ)	๐	เสียง
- งออกเสียง	๐	เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง	๐	เสียง

๔.๒ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ พิเศษ วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ในวาระที่สอง มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้มาประชุม ๑๗๘ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๒ คน

การลงมติในวาระที่สอง ที่ประชุมได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยมีการลงมติ ในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔ (ซึ่งเป็นมาตรา ๓๕ ในร่างฯ ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควร ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว) ดังนี้

มาตรา ๒๕ ที่ประชุมได้ลงมติสองครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่ง ในเวลา ๑๗.๒๓ นาฬิกา มีสมาชิกเข้าประชุม ๘๕ คน ผู้ขอสงวนคำแปรญัตติคัดความในหมวด ๕ ออกทั้งหมด ปรากฏผลการลงมติ ดังนี้

- เห็นด้วย (เห็นด้วยกับผู้ขอสงวนคำแปรญัตติ) ๑๗ เสียง
- ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยกับผู้ขอสงวนคำแปรญัตติ) ๔๕ เสียง
- งดออกเสียง ๓ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๐ เสียง

ครั้งที่สอง ในเวลา ๑๗.๒๕ นาฬิกา มีสมาชิกเข้าประชุม ๕๔ คน กรรมการผู้ขอสงวนความเห็นโดยแก้ไขข้อความของมาตรา ๒๕ ปรากฏผลการลงมติ ดังนี้

- เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยกับกรรมการผู้ขอสงวนความเห็น) ๑๓ เสียง
- ไม่เห็นด้วย (เห็นด้วยกับกรรมการผู้ขอสงวนความเห็น) ๕๘ เสียง
- งดออกเสียง ๒ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง

มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เข้าประชุมในมาตรา ๒๕ รวมสองครั้ง จำนวน ๘๕ คน และ ๕๔ คน ตามลำดับ

มาตรา ๓๔ ที่ประชุมได้ลงมติในเวลา ๑๘.๓๖ นาฬิกา มีสมาชิกเข้าประชุม ๖๑ คน กรรมการผู้ขอสงวนความเห็นโดยแก้ไขข้อความของมาตรา ๓๔ ปรากฏผลการลงมติ ดังนี้

- เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยกับกรรมการผู้ขอสงวนความเห็น) ๒๓ เสียง
- ไม่เห็นด้วย (เห็นด้วยกับกรรมการผู้ขอสงวนความเห็น) ๓๗ เสียง
- งดออกเสียง ๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๐ เสียง

มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เข้าประชุมในมาตรา ๓๔ จำนวน ๖๑ คน

๔.๓ เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สองแล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สาม ในเวลา ๑๘.๔๐ นาฬิกา มีสมาชิกเข้าประชุม ๖๐ คน ปรากฏผลการลงมติ ดังนี้

- |   |    |       |
|---|----|-------|
| - เห็นด้วย (สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย)       | ๕๗ | เสียง |
| - ไม่เห็นด้วย (ไม่สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย) | ๒  | เสียง |
| - งออกเสียง                                 | ๑  | เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง                           | ๐  | เสียง |

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารหลักฐานประกอบของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง แล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า

(๑) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

(๒) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ กล่าวคือ ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ดังนั้น แม้ว่าผู้ร้องจะมีได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติได้

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๕๓ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

## รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญตรงกัน คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาอารยประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมาล้วนแต่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนารายงานการประชุม และสำเนาเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุม ๑๑๔ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน จึงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๐ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ตราขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ในวาระที่สองและวาระที่สามในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ พิเศษ วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่าในวาระที่สอง มีสมาชิกเข้าประชุมในการพิจารณาร่างมาตรา ๒๕ ซึ่งกรรมาธิการผู้ขอสงวนคำแปรญัตติตัดความในหมวด ๕ การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ออกทั้งหมด มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๘๕ คน เกี่ยวกับร่างมาตรา ๒๕ ซึ่งกรรมาธิการผู้ขอสงวนความเห็นโดยแก้ไขความของมาตรา ๒๕ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๕๔ คน เกี่ยวกับร่างมาตรา ๓๕ มีสมาชิกเข้าประชุม ๖๑ คน

ส่วนในวาระที่สาม มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๖๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ได้

ดังนั้น เมื่อองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมและไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุณ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายรักษ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ