

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ร้อง เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียน ๒ กรณี คือ (๑) กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคอยภูคาทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชน ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ร้องเรียนโดยนายสมฤทธิ์ เนตรทิพย์ กำนันตำบลศิลาแลง และคณะกรรมการป่าชุมชนตำบลศิลาแลง และ (๒) กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีดทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชนลุ่มน้ำคลองคราม ตำบลท่าอุแท อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ร้องเรียนโดยนายสุทิน วิชัยดิษฐ์ นายองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุแท พร้อมด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุแท ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำคลองครามสรุปเรื่องร้องเรียนดังนี้



- ๒ -

กรณีทีหนึ่ง การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคอยกุกา จังหวัดน่าน

ชุมชนตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ประกอบด้วย ๗ หมู่บ้าน ได้ร่วมกันดูแลรักษาป่าในพื้นที่ที่ดินทำกิน ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๑๐,๑๒๕ ไร่ เดิมพื้นที่ป่าแห่งนี้ผนวกอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติคอยกุกาและป่าผาแดง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๑๒ เป็นช่วงระยะเวลาที่มีการทำลายป่าบริเวณตำบลศิลาแลงเป็นจำนวนมาก กลุ่มชาวบ้านตำบลศิลาแลงจึงได้ร่วมกันออกกฎห้ามตัดไม้บริเวณแม่น้ำและลำห้วย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กลุ่มชาวบ้านตำบลศิลาแลงได้รวมกลุ่มกันในนามกลุ่มอนุรักษ์ป่าศิลาแลง เพื่อจัดการป่าสาธารณะไว้ใช้สอยในชุมชน และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ก็ได้มีการออกข้อกำหนดเรียกว่า “กฎหน้าห่ม” โดยจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งต่อมามีการนำกฎดังกล่าวออกเป็นระเบียบองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาแลง ว่าด้วยเรื่องการรักษาป่าและป้องกันไฟป่า พ.ศ. ๒๕๓๒

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการตั้งคณะกรรมการรักษาป่าต้นน้ำลำธาร โดยมีตัวแทนจากหมู่บ้านต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ มีการออกกฎห้ามทำไร่เลื่อนลอย นอกจากนี้กลุ่มอนุรักษ์ป่าศิลาแลงยังได้ทำการอนุรักษ์พันธุ์ปลาในแม่น้ำ โดยจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดกฎ ระเบียบ และกติการ่วมของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากลำน้ำและจัดระบบการเกษตรของชุมชนให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ ซึ่งปัจจุบันนี้ ป่าชุมชนตำบลศิลาแลงได้กลายเป็นแหล่งศึกษาดูงานของชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ จนกระทั่งได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ทางราชการได้ประกาศให้ชุมชนดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติคอยกุกา เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ป่าบริเวณตำบลศิลาแลงมีสภาพเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร มีป่าเบญจพรรณและป่าดงดิบแล้ง ซึ่งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคอยกุกาเป็นการทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชน ทำให้ชุมชนตำบลศิลาแลงไม่มีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิไว้

กรณีที่สอง การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีด จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ชุมชนตำบลท่าอุแท อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ประกอบด้วยชุมชนบ้านกงหนิง ๓ หมู่บ้าน มีป่าต้นน้ำคลองครามเป็นต้นน้ำคลองครามไหลมาจากเขาคีโหมคผ่าน ๖ ตำบลใน ๒ อำเภอ คือ อำเภอกาญจนดิษฐ์และอำเภอดอนสัก มีกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำคลองคราม ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อจัดการป่าและอยู่ร่วมกับป่า



ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ทางราชการได้ประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีด มีผลทำให้ทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชนและที่ดินทำกินของชุมชน แต่กลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำคลองครามก็ยังคงรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมดูแลรักษาป่าแห่งนี้มาโดยตลอด มีการออกกฎระเบียบการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ป่า จนกระทั่งได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และยังได้รับธงอนุรักษ์ป่าอีกด้วย

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีด ทางราชการดำเนินการไปโดยที่ราษฎรและองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุแท มิได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกาศแต่อย่างใด ทำให้ชุมชนไม่มีความมั่นคงในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และยังถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการเลือกปฏิบัติในการจับกุม มีการห้ามโค่นไม้ยาง ทำให้ชุมชนตำบลท่าอุแทไม่มีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองสิทธิไว้

ผู้ร้องเห็นว่า สิทธิของชุมชนและบุคคลในการจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้แล้ว การที่ทางราชการกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้การจัดการป่าชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งดำเนินการมาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ซึ่งทำประโยชน์ในที่ดินมาแต่เดิมถูกละเมิดสิทธิจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ จึงกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย



- ๔ -

วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ เป็นบทบัญญัติให้การรับรองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยบุคคลที่รวมตัวกันนี้ย่อมมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งขอบเขตของการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนดังกล่าว จะต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยคำนึงประโยชน์ของชุมชนและประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนโดยส่วนรวมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองและรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามความเหมาะสม โดยให้หลักประกันการใช้สิทธิดังกล่าวว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งยังให้



- ๕ -

ชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาล กำหนดให้บริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ และเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ โดยให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า จะต้องกระทำโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่ แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย โดยมีเจตนารมณ์ในการประกาศ ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไป และมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะคุ้มครองและรักษาประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ

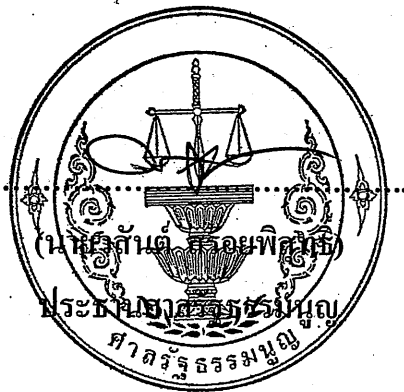
เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ ประกอบกับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แล้วเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ จะให้อำนาจรัฐบาลสามารถดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ บริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่ได้มีสาระเกี่ยวกับการใช้สิทธิและกระบวนกรรมมีส่วนร่วมของบุคคลหรือชุมชนก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่ารัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามอำเภอใจโดยไม่ต้องคำนึงถึงสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกัน หากรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม และการกระทำดังกล่าวไปกระทบหรือละเมิดสิทธิทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหาย ก็ได้ตัดสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจประกาศพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติเป็น



- ๖ -

ที่น่าสนใจให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติโดยให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน โดยกำหนดเงื่อนไขในการประกาศไว้ว่า พื้นที่ที่จะประกาศต้องมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองกรณีมีความจำเป็นที่ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมอย่างสมดุลและยั่งยืน ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวก็มีได้ห้ามมิให้นำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง มาใช้ สำหรับความเดือดร้อนหรือผลกระทบที่ชุมชนอาจได้รับอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ ไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ





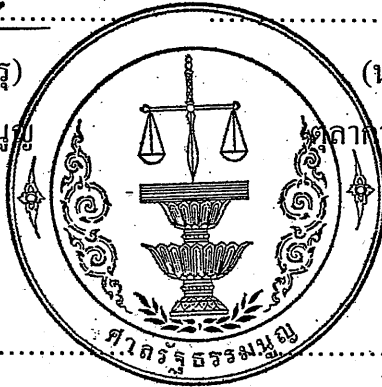
(คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๔)

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอุรุ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายรัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายณรงค์ มาประสิทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ