

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการ
จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อดำเนินการให้ราษฎรตัดต้น
ยางพาราในพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส
๐๙๐๖.๕๐๔/๑๑๙๗ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน ๓ จังหวัด
ชายแดนภาคใต้ บริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ตามที่ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจน
และพัฒนาชนบทตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) เสนอ โดยได้เห็นชอบแนวทางการตัดต้น
ยางพาราที่หมดอายุ เพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔ ของพื้นที่ปัญหาที่ดิน เพื่อไม่ให้
กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและจัดให้มีกลไกการทำงาน ซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้แทนอุทยานแห่งชาติ
สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๔ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ยางพารา และผู้แทนชุมชน เป็นผู้พิจารณา
ร่วมกัน และให้เพิ่มผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณีร่วมเป็นกลไกในการทำงานด้วย
ทั้งนี้ ให้ ศจพ. รับความเห็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพิจารณาดำเนินการด้วย
โดยความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นว่า การพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎร
ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หากถือครองก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ให้เพิกถอนและกำหนดให้มี
สภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ราษฎรที่ถือครองอยู่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์
ตามกฎหมาย สามารถขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐ การตัดต้นยางพาราที่หมดอายุจึงสามารถ
ดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
ประกอบกับมติที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน
สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๖ ให้ความเห็นชอบ กรณีการอนุญาตโค่นยางพารา
ที่หมดอายุดังกล่าว สามารถดำเนินการได้ทันที โดยการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการระดับอำเภอ
อันประกอบด้วยนายอำเภอ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์
ที่ ๖ สาขาปัตตานี สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และผู้แทนชุมชน โดยอ้อมมติ
คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ประกอบกับมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหาร
ราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยไม่ต้องให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
กันแนวเขตอุทยานแห่งชาติออก

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ตรวจสอบแนวทางการอนุญาตให้ตัดต้นยางพาราที่หมดอายุดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า การอนุญาตให้ตัดต้นยางพาราที่หมดอายุ เพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔ ของพื้นที่ปัญหาที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี สามารถดำเนินการได้ทันที โดยการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการ อันประกอบด้วยนายอำเภอ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ สาขาปัตตานี สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และผู้แทนชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ และตามความเห็นชอบของคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า การอนุญาตให้ตัดต้นยางพาราที่หมดอายุดังกล่าว ไม่สามารถนำมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับใช้ได้ เนื่องจากการตัดต้นยางพาราที่หมดอายุสามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่อาจบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน โดยต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามแนวทางดังกล่าวได้กำหนดองค์ประกอบของหน่วยงานที่เป็นกลไกในการพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยต้องมีการยื่นคำขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และมีการอนุญาตให้เป็นราย ๆ ไป จึงไม่ใช่กรณีการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการได้ตามความในมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่อย่างใด นอกจากนี้ มติที่ประชุมคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงแนวทางแก้ไขปัญหาที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เสนอแนะฝ่ายบริหารเท่านั้น เมื่อไม่มีข้อกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดกำหนดแนวทางการปฏิบัติเป็นอย่างอื่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันไม่อาจพิจารณาเป็นข้อยุติได้ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่ถูกต้องชัดเจน จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นว่า การอนุญาตให้ตัดต้นยางพาราที่หมดอายุ เพื่อปลูกใหม่ทดแทนสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔ ของพื้นที่ปัญหาที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการอันประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กรมทรัพยากรธรณี องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และผู้แทนชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ และอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยไม่ต้องให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กั้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติออก สามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

ต่อมาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๕๒๐๕.๓/๔๓๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดิน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ และการปฏิบัติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องนำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ มาใช้ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จินกว่าจะมีนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่

ข้อ ๓ ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ทั้งนี้ สำหรับการปฏิบัติงานตั้งแต่ปลายปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นต้นไปและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการปฏิบัติงานตามแนวทางดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เร่งรัดดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในทุกด้านและทุกมิติ โดยเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่อย่างแท้จริงและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชน และลักษณะพิเศษเฉพาะของแต่ละพื้นที่ด้วย

ทั้งนี้ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ในวัตถุประสงค์ข้อที่ ๔ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทุกระดับ สนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคง ในหัวข้อย่อยที่ ๔) กำหนดให้เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมดุลระหว่างการใช้เพื่อตอบสนองการพัฒนากับการรักษาให้ยั่งยืน โดยสนับสนุนและเพิ่มบทบาทของประชาชน ภาคประชาสังคม ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นในการคุ้มครอง ดูแล การจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะพื้นที่ประมงชายฝั่ง ป่าชายเลน ที่ราบลุ่ม และเขตป่า รวมทั้งการป้องกันกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิการครอบครองที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ความสำคัญลำดับต้นกับพื้นที่เสี่ยงภัย และชุมชนที่ถูกคุกคาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การปฏิบัติงานตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ของ คอ.บต. ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ กรณีการอนุญาตให้ตัดต้นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔ ของพื้นที่ปัญหาที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่

ต่อมา คอ.บต. มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๕๒๐๕.๓/๖๒๒ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ เพิ่มเติมว่า โดยที่ขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ รวมถึงการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ยังต้องใช้เวลาในการดำเนินการอีกพอสมควร ดังนั้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาตี ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี

พ.ศ. ๒๕๔๒ คอ.บต. จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า กรณีราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาตีมาแล้ว ก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดิน ก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้หรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. ๐๖๐๑/๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๕ บันทึก เรื่อง ขอบทวนการหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล ที่เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) นอกจากนี้ ในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ระบุว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง” ราษฎรซึ่งมีที่ดินทำกินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีเอกสาร สค. ๑ จะสามารถมีสิทธิทำกินโดยการตัดต้นยางพาราได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ คอ.บต. โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทน คอ.บต. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาตี นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมานับตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

๑. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการของข้อเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามที่คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เสนอ ซึ่งปรากฏข้อมูลจากการสำรวจกรณีเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาตี ทบที่ทำกินตามโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ สาขาปัตตานี จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส เมื่อปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๗ พบว่าเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาตี ทบที่ทำกินของชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถตัดต้นยางพาราเพื่อปลูกทดแทนใหม่ได้ ดังนี้

	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	พื้นที่	เฉลี่ยพื้นที่ถือครอง
จังหวัดปัตตานี	๒๑๖	๒,๕๗๐ ไร่ ๒ งาน ๒๔ ตารางวา	๑๑.๙๐ ไร่/ราย
จังหวัดยะลา	๒๓๒	๔,๖๐๘ ไร่	๑๖.๙๔ ไร่/ราย
จังหวัดนราธิวาส	๖,๔๙๗	๘๙,๐๓๘ ไร่ ๑ งาน ๔๓ ตารางวา	๑๓.๗๐ ไร่/ราย

ในการแก้ไขปัญหาข้างต้น กอส. มีข้อเสนอ ดังนี้

(๑) ให้กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอนุญาตให้มีการ “เปลี่ยนต้นไม้” โดยให้ชาวบ้านสามารถทำการตัดต้นยางพาราที่หมดอายุในที่ดินทำกินของตนเอง ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี

(๒) ให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) ให้การสงเคราะห์แก่เกษตรกรในการปลูกยางทดแทนในที่ดินทำกินของตนเองที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี

๒. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ตามที่ ศจพ. เสนอ คือ

(๑) แนวทางการตัดต้นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔ ของพื้นที่ปัญหาที่ดินเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและจัดให้มีกลไกการทำงานซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ ผู้แทนอุทยานแห่งชาติ ผู้แทนสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง และผู้แทนชุมชนโดยให้เพิ่มผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรธรณีร่วมเป็นกลไกการทำงานตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

(๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิราษฎรผู้เดือดร้อนในเขตอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาสที่ได้จัดทำข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลร่วมกันเรียบร้อยแล้ว ดังนี้

- ให้กรมที่ดินเร่งรัดตรวจสอบและออกเอกสารสิทธิโดยเดินสำรวจออกโฉนดให้กลุ่มที่ดินที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติและนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ

- ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรที่อยู่ในที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ส่วนที่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ) และที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการจัดทำข้อมูลและแผนที่รายแปลงแล้ว โดยให้อำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรระดับอำเภอ ซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่ร่วมกันจัดทำข้อมูลแก้ไขปัญหาที่ดิน และใช้ข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้วเป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ ซึ่งในกรณีพิสูจน์ได้ชัดเจนว่ามีการถือครองก่อนการประกาศเขตเป็นป่าสงวนแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๕๐๘ และก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติปี ๒๕๔๒ และมีการทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง ให้มีการดำเนินการกันพื้นที่ทำกินออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายนั้นโดยเร่งด่วน ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีข้อเสนอตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๗.๑/๒๑๑๖ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ว่า การพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรที่อยู่ในที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ส่วนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ) และเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากพิสูจน์ว่าถือครองก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กรมป่าไม้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และหากถือครองก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ให้เพิกถอนและกำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้ราษฎรที่ถือครองอยู่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายสามารถขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐

ผู้แทน คอ.บต. ชี้แจงเพิ่มเติมว่า นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้ ดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปี ๒๕๕๑ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ตามข้อเสนอของ ศจพ. ที่ให้นำความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาพิจารณา ประกอบ เนื่องจากที่ผ่านมามีปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิของราษฎรที่อยู่มาก่อนการประกาศเขต ป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ จึงได้มีการอนุโลมให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าวได้ แต่ปัจจุบันราษฎรซึ่งได้รับการอนุโลมให้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเนื่องจาก ไม่สามารถตัดต้นยางพาราที่หมดอายุในที่ดินทำกินของตนเองได้ รวมทั้งไม่สามารถขอรับการสงเคราะห์ ในการตัดยางพาราและปลูกใหม่ทดแทนจากกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ เนื่องจากถือเป็นการ เข้าทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งขัดกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการตามมติ คณะรัฐมนตรีจึงไม่สามารถอนุญาตให้มีการตัดยางพาราตามมติของคณะรัฐมนตรีได้ ประกอบกับการ เพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช คอ.บต. จึงประสงค์จะใช้อำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการ ชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ อนุญาตให้ประชาชนสามารถตัดต้นยางพาราที่หมดอายุ โดยจะ ไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชชี้แจงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันการพิสูจน์ สิทธิในที่ดินทำกินของราษฎรในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี อยู่ในระหว่างการ ดำเนินการสำรวจพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องเดินสำรวจจริงวัดเป็นรายแปลง ปัญหาที่พบคือ ที่ดิน ทำกินของราษฎรกระจุกกระจายอยู่ทั่วพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งขั้นตอนการเพิกถอนพื้นที่อุทยาน แห่งชาติตามปกติจะดำเนินการเพิกถอนเมื่อดำเนินการพิสูจน์สิทธิเสร็จในแต่ละอุทยาน จึงต้องสำรวจ พื้นที่ทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถเพิกถอนเฉพาะแปลงที่ดินที่มีการพิสูจน์เสร็จแล้ว ในขณะนี้นี้จึงยังไม่มี การเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี เพื่อให้ราษฎรสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ ทั้งนี้ การสำรวจพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่เกิดปัญหาจะดำเนินการแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ คอ.บต. แล้ว เห็นว่าข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้อง พิจารณา ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ทับที่ดิน ที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้บังคับ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือไม่ เห็นว่า ตามที่มาตรา ๖^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติให้ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดิน

^๑มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจ กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราช กฤษฎีกาดังกล่าวด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง เพื่อมิให้การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกระทำที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ไปกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่จะมีการกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินบริเวณดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔^๓ ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

^๒มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๓บันทึก เรื่อง ขอบทวนการหาข้อสรุปเกี่ยวกับกรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. ๐๖๐๑/๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๕ ถึง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่ดินดังกล่าวจึงมีใช้ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดและหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ เมื่อพุทธศักราช ๒๔๘๖ ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ดังนั้น สำหรับกรณีการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ทับที่ดินของประชาชนที่ขอหารือมานี้ หากมีหลักฐานการพิสูจน์ที่ชัดเจนว่า ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี มีผลใช้บังคับ ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ประชาชนจึงสามารถตัดต้นยางพาราได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี มีผลใช้บังคับครอบคลุมพื้นที่บริเวณดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการตรากฎหมายกระทบสิทธิของประชาชน จึงควรมีการดำเนินการเพิกถอนพื้นที่อุทยานออกจากที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี

ประเด็นที่สอง กรณีที่ดินอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติจะสามารถให้ประชาชนดำเนินการตัดต้นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔ ของพื้นที่ปัญหาที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยการให้ความเห็นของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ประกอบกับมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยไม่ต้องเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มีเจตนารมณ์เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป^๗ โดยในมาตรา ๑๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ บัญญัติห้ามบุคคลกระทำการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ อันจะมีผลทำให้

^๔มาตรา ๑๓ ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้ รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนด ที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มีให้น้อยกว่าหนึ่งปี

^๕มาตรา ๑๕ ที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ นั้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจออกตราจองที่คาดว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ให้ได้

^๖มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^๗เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

อุทยานแห่งชาติต้องถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม โดยในกรณีการตัดต้นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาตินั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ที่บัญญัติห้ามบุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แ้วถาง หรือเผาป่า มาตรา ๑๖ (๒)^{๑๐} ที่ได้บัญญัติห้ามบุคคลใดเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น และมาตรา ๑๖ (๔) ที่บัญญัติห้ามบุคคลใด ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทรายในเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑^{๑๑} เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ตามที่ ศจพ. เสนอให้ตัดต้นยางพาราที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ทดแทนในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และผู้แทนชุมชน โดยให้เพิ่มกรมทรัพยากรธรณี และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่โดยที่หลังจากมีการตัดต้นยางพาราแล้วจะต้องมีการนำออกไปซึ่งไม้ยางพาราที่ได้ดำเนินการตัดออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งจะมีการปลูกใหม่เพื่อทดแทนยางพาราที่ถูกตัดออก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะของการทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายและทำให้เสื่อมสภาพแก่ต้นไม้และดินภายในเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งเป็นการนำออกไปซึ่งไม้จากเขตอุทยานแห่งชาติ การดำเนินการจึงต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) และ (๔)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

สำหรับกรณีที่ใช้อำนาจตามมาตรา ๙ (๔)^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการ
 ภายแผ่นดินได้ เพื่ออนุญาตให้ประชาชนสามารถตัดสินใจโดยไม่ต้องเพิกถอนเขตอุทยานได้
 หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๙ (๔)^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติแต่เพียงให้ ศอ.บต.

๔.โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๑๑หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๖/๐๕๓๐๔ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ลงมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาดิน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ตามที่ศูนย์อำนวยการจัดการความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) เสนอ โดยในส่วนของแนวทางการตัดต้นยางพาราที่หมดยุอายุให้เพิ่มผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรธรณีร่วมเป็นกลไกในการทำงานด้วย ทั้งนี้ ให้ ศจพ. รับความเห็นของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไปพิจารณาดำเนินการด้วย

๑๒) โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๑๓ มาตรา ๙ ให้ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๒๓๒

(๔) ดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่อเนื่องจากแผนงานและโครงการที่หน่วยงานของรัฐ ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะส่งผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒๓๒

๒๓๒

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่อเนื่องจากแผนงานและโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะส่งผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นแต่เพียงอำนาจในการเร่งรัดและประสานงานการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ศอ.บต. จึงไม่มีอำนาจยกเว้นหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้น สำหรับที่ดินที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติและยังไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่าประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี มีผลใช้บังคับนั้น เพื่อให้การดำเนินการตัดต้นยางพาราสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเร่งดำเนินการพิสูจน์สิทธิของราษฎรและตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี ที่มีการทับซ้อนกับที่ดินที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑

(นายดิศทัต ोโตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘