

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



247464



ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสำเนาหนังสือ
ตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอื่นอื่น พุทธศักราช 2540

เจ้าอาภากรเอก ฉัตรทอง ทองเกิดขิง

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2554

600252508

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



247464

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนก
ตามพระราชบัญญัติอาหารรังนกอีแอ่น พุทธศักราช 2540



จำอากาศเอก นั้ตรทอง ทองเกลี้ยง

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES REGARDING BIRD'S
NEST CONCESSIONS BY REFERENCE TO THE DUTIES ON
BIRD'S NEST ACT, B.E. 2540 (1997)

SGT. CHATTHONG THONGKLEANG

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

2011

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทาน-
รังนก ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช 2540

ชื่อผู้เขียน จำอากาศเอก ฉัตรทอง ทองเกลี้ยง

สาขาวิชา นิติศาสตร์

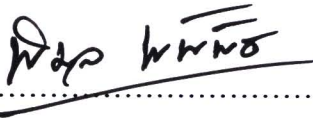
คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูษ

ประธานกรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ

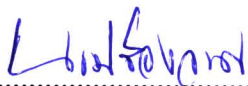
มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พุทธิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร. บวรวิทย์ เปื้องวงค์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูษ)



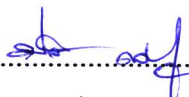
กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทาน-
รังนก ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช 2540
ชื่อผู้เขียน จำอากาศเอก ฉัตรทอง ทองเกลี้ยง
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2554

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. กิจปติ ก้องเบญจภูช ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ

247464

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย
เกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนก ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น
พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ-
ของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ-
หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี-
ปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ภายใต้อ
หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
มีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การจัดเก็บรังนกอีแอ่นที่อาศัย
ทำรังอยู่ตามธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ของ
กฎหมาย เอกชนสามารถจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับ-
สัมปทานจากรัฐ

นอกจากนี้ ที่มาหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละหัวด ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการต่อมา คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัดใช้อำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น โดยไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและหลักประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้ สัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดรูปแบบหรือเนื้อหาของสัญญาไว้อย่างชัดเจน

ประการต่อมา บทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ให้อำนาจกรรมการหรือเลขานุการขึ้นหรือเข้าไปในสถานที่ต่าง ๆ ในเวลากลางคืนเพื่อตรวจค้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น

ประการต่อมา อัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ได้รับการจัดสรรในอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสม

ประการสุดท้าย พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมกรณีการสร้างบ้านรังนก ในบริเวณหรือสถานที่ใกล้กับเกาะ ถ้ำหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายในจังหวัดที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังตามธรรมชาติเพิ่มเติม

ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิหกคน ให้มาจากคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอจำนวนสี่คนและที่สภาจังหวัดเสนอจำนวนสองคน เป็นกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัด ต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือต้องมีการไต่สวนสาธารณะ

ซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการจัดทำ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ให้มีการบัญญัติความหมาย รูปแบบและเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้และกำหนดระยะเวลาการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในแต่ละพื้นที่ไม่ควรเกินห้าปี

เสนอให้กรรมการและเลขานุการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากกรรมการและเลขานุการ สามารถขึ้นหรือเข้าไปในสถานที่ต่าง ๆ เพื่อตรวจค้นได้ทั้งในช่วงเวลากลางวันและเวลากลางคืน

ให้มีการปรับปรุงอัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกัน

ประเด็นสุดท้าย นอกจากบนเกาะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในบริเวณหรือสถานที่ใกล้กับแหล่งทำรังตามธรรมชาติ เส้นทางอพยพหรือบริเวณแหล่งหากินของนกอีแอ่น ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันเป็นอันตรายแก่นกอีแอ่น ไข่หรือรังของนกอีแอ่นหรืออาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละถึนที่อยู่ไปจากเกาะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ABSTRACT

Thesis Title Legal Problems and Obstacles Regarding Bird's
Nest Concessions by Reference to the Duties on
Bird's Nest Act, B.E. 2540 (1997)

Student's Name Sgt. Chatthong Thongkleang

Degree Sought Master of Laws

Academic Year 2011

Advisory Committee

- | | |
|---|-------------|
| 1. Assoc. Prof. Dr. Kitbordee Kongbenchaput | Chairperson |
| 2. Assoc. Prof. Dr. Poom Chockmoh | |

247464

In this thesis, the researcher investigates legal problems and obstacles attendant upon bird's nest concessions by reference to the Duties on Bird's Nest Act, B.E. 2540 (1997).

In this connection, the researcher also studied other laws closely related to the provisions of the Duties on Bird's Nest Act, B.E. 2540 (1997). These laws were the Private Participation in State Undertaking Act, B.E. 2535 (1992), the Act on Offences Relating to Government Agency Bidding, B.E. 2542 (1999), the Administrative Court and Administrative Court Procedure Act 2542 (1999), and the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996).

Findings are as follows:

The awarding of bird's nest concessions in the Kingdom of Thailand in accordance with the stipulations, prescriptions, and procedures found in the Duties on Bird's Nest Act, B.E. 2540 (1997) has generated problems in view of the ambiguity in what should be taken as the scope of the law in carrying out enforcement. Collecting natural bird's nests as is done in several provinces does not fall within the scope of the Duties on Bird's Nest Act, B.E. 2540 (1997), thereby allowing private sector concerns to collect bird's nests without receiving state permission or being awarded concessions by state agencies.

The researcher also found that the composition of the Committee on Collection of Duties on Bird's Nests for concerned provinces is incompatible with the legal objectives of the Duties on Bird's Nest Act, B.E. 2540 (1997). Furthermore, these provincial committees have nonetheless purportedly exercised their authority under the just mentioned Act using criteria and methods in granting concessions without due regard for the principle of a state governed by law ("legal state") and what was in the public interest. Moreover, the patterns under which contracts for bird nest concessions were awarded have not included legal measures determining appropriate patterns and contents in an unequivocal manner.

Apart from this, no legal provisions have been set in place authorizing any local committee or any secretary of local committees to sanction the climbing of cliffs or going to places where bird nests are found in an allegedly "reasonable belief" that violations of the Duties on Bird's Nest Act, B.E. 2540

(1997) are being committed, or that there may be ongoing violations of the terms of the contracts drawn up for bird's nest concessions.

Next, in regard to the ratio of allocation of duties on bird's nests in accordance with the law, it was found that local governments involved in the collection of bird's nests are receiving duties on bird's nests in an inappropriate ratio.

Finally, the Duties on Bird's Nest Act, B.E. 2540 (1997) does not contain measures regulating cases in which bird's nests are artificially constructed in insular areas, caves, or on land belonging to the state domain.

The researcher would therefore like to propose the issuance of a Royal Decree expanding the scope of law enforcement in those provinces in which swallows make their nests in a natural manner.

The researcher would also suggest that of the six experts appointed to local committees, four should be local administrators proposed for membership by local governments. The remaining two should be members proposed by provincial councils. These six-member committees should be concerned with regulating the collection of duties on bird's nests.

The use of authority by the Committee Considering the Collections of Duties on Bird's Nests in each province must hold public hearings congruent with the criteria and methods of conducting such hearings as stipulated in the regulations of the Office of the Prime Minister on Listening to Public Opinion, B.E. 2548 (2005).

In the aforementioned proposed Royal Decree, prescribed should be definitions, patterns and the contents of the contracts governing bird's nest concessions. The period of granting such a concession should be for a period not to exceed five years for all areas concerned.

It is proposed that a local committee and secretary should be directed to provide expressly written documents granting permission to concerned persons to climb cliffs or to enter certain areas in seeking bird's nests whether nocturnally or diurnally.

Improvements should be made in the ratio of allocations of duties on bird's nests paid to local governments in the same province.

Lastly, prohibited should be any acts on islands, lands belonging to the state domain, areas in which natural swallow nests are found, migration routes, or areas with sources of food for the swallows which would conduce to endangering the swallows, their eggs, or their nests, thereby inducing the swallows to migrate to other areas.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความอนุเคราะห์และความเมตตาจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจภูษ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและแนะนำทางวิชาที่มีคุณค่า ตลอดจนชี้แนะประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร. บวรวิทย์ เปรื่องวงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และอาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่สละเวลาอันมีค่ายิ่งมาเป็นการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำ อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้

คุณประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอบแต่ คุณพ่อพา ทองเกลี้ยง และคุณแม่หลุย ทองเกลี้ยง ผู้มีพระคุณอันยิ่งใหญ่ที่ทำให้ผู้เขียนมีวันนี้ ตลอดจนครูอาจารย์ทั้งหลายที่มีได้กล่าวถึง ณ ที่นี้ด้วย ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียน ตั้งแต่ผู้เขียนเยาว์วัยจนกระทั่งถึงปัจจุบันด้วยความเคารพยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบคุณ นางสาว พิษณุกร สุคนธากานต์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่น 16 ที่ให้คำปรึกษาและแนะนำผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนกระทั่งสำเร็จลุล่วง

ท้ายที่สุดนี้ หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาหรือต่อทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบทเวทิตาแก่ บิดา มารดา คณาจารย์ พี่ น้อง ญาติและมิตรของผู้เขียน แต่หากมีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นัศรทอง ทองเกลี้ยง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(7)
กิตติกรรมประกาศ.....	(11)
บทที่	
1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
3. สมมติฐานของการวิจัย	9
4. ขอบเขตของการวิจัย	9
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2 ความหมาย ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ	
การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น	11
1. ความหมายของการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น	11
2. ความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น	21
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ.....	24
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทาน	36
5. แนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	
ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	64
6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่	77
7. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	79
8. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ.....	88
9. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะ	91

บทที่	หน้า
3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น.....	94
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	95
2. พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540	95
3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535.....	110
4. พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	126
5. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542	132
4 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำ สัมปทานรังนก ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540.....	139
1. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย	140
2. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บ อากรรังนกอีแอ่น	143
3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น	145
4. ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น	151
5. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น..	156
6. ปัญหาเกี่ยวกับอัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่น	160
7. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม การสร้างบ้านรังนก.....	163
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	167
1. บทสรุป.....	167
2. ข้อเสนอแนะ.....	172

บทที่	หน้า
ภาคผนวก	
ก พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540	176
ข ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548	185
ค ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการเก็บหรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งรังของนกอีแอ่น พ.ศ. 2540	191
ง ประกาศจังหวัดพัทลุง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ สงวนและคุ้มครองนกอีแอ่น	194
จ ตัวอย่างสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น	199
บรรณานุกรม	216
ประวัติผู้เขียน	221