

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



246544



ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน
LEGAL ISSUES ORIGINATING FROM THE OVERLAPPING TERRITORY DETERMINATION
OF THE FOREST AREAS

อดิศร กุลวิทิท

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2553

๐๐๒๕๑๐๙๐

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน



อดิศร กุลวิฑิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. ๒๕๕๓

**Legal Issues Originating from the Overlapping Territory Determination
of the Forest Areas**

ADISON GONVITIT

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2010



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน

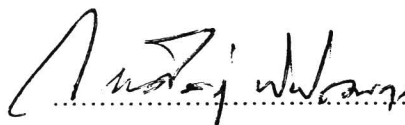
เสนอโดย อติสร กุลวิฑิต

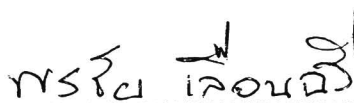
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

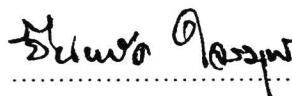
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ)

 กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

 กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

 กรรมการ
(นายยืนหยัด ใจสมุทร)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนิดา จิตรน้อมรัตน์)

วันที่ 15 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2553

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายอันเกิดจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน
ชื่อผู้เขียน	อดิสร กุลวิฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

246544

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายเขตพื้นที่ป่าไม้ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการกำหนดและการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยมีสมมติฐานว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ต้องมีความแน่นอนชัดเจน มีการบังคับใช้กฎหมายตามขอบอำนาจหน้าที่ การดำเนินการต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อให้การจัดการพื้นที่ป่าไม้เป็นไปอย่างยั่งยืนโดยประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้พื้นที่ป่าไม้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดและป้องกันมิให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ

จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ป่าไม้มีการใช้ประโยชน์หลายวัตถุประสงค์ แต่การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อจัดการตามวัตถุประสงค์แต่ละประเภทนั้น มีความไม่ชัดเจนและทับซ้อนกัน การตรากฎหมายเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น ไม่ได้กำหนดจากสภาพพื้นที่ป่าไม้ที่แท้จริง เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมดำเนินการด้วย ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการอย่างยั่งยืน และไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้บรรลุผล ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นได้ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐมีความซ้ำซ้อน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่และการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้

Thesis Title	Legal issues originating from the overlapping territory determination of the forest areas
Author	Adison Gonvitit
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

246544

The objective of this thesis is to study the law criteria that determine the forest areas, including the legal measures that prevent or suppress forest invasions and deforestation, then analyze the problems and suggest solutions for the forest area's determination and protection. The hypothesis is that, the laws that involve forest area determination should be certain and clear. Law enforcements should be under scope of authority. The actions must be lawful and in accordance with the principle of reasonableness. With that, the forest areas can have sustainable management with public participation. The forest areas will remain as planned. The decline of the forest will be effectively decreased. This also guarantee people's rights and liberty as mentioned in the State under Law.

The study found that the forest areas are used for various purposes. However, the area allocation for each kind of purposes is unclear and overlapping. The enactment that is used for the forest area determination does not come from the consideration of the real forest's conditions. The resources are unworthily used. The citizens have not yet taken part in the actions. It does not conform to the principle of the sustainable management, the area determination's purpose, and the proportional basis as mentioned in the constitution. The measure enforcements as authorized by law are not effective enough to protect the defined forest area. The actions of the government agencies are also overlapping. Thus, it is considered necessary to rectify some relevant laws about the forest area's determination and protection.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจากท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล โดยรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจนให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทาง ตรวจสอบแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กับ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี และ ท่านอาจารย์ยืนหยัด ใจสมุทร ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ตลอดจนตรวจและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อบิดา มารดา พี่น้องและวงศ์ญาติซึ่งให้โอกาส ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านการศึกษาและการดำรงชีวิตของผู้เขียนตลอดมา นอกจากนั้นแล้วผู้เขียนยังต้องขอขอบคุณ คุณภัทรพร วงษ์เหรียญทอง และแพทย์หญิงนงา จันทไทยในความรัก ความห่วงใย ความปรารถนาดีซึ่งมีต่อผู้เขียนอย่างมาคล้น

ผู้เขียนขอขอบคุณทุกกำลังใจ ข้อมูล องค์ความรู้ ประเด็นปัญหา จากคณาจารย์ทุกท่าน ทุกสถาบันการศึกษาของผู้เขียน บุคลากร-เจ้าหน้าที่ของกลุ่มนิติการ กองการอนุญาต สำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า กรมป่าไม้ กลุ่มตะขบ-เตานา กลุ่มงูป่า กลุ่มลาบ12 และเจ้าของผลงาน ทุกเรื่องทุกเล่มที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง

ข้อบกพร่องผิดพลาดทุกประการในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับด้วยความเต็มใจเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป หากคุณค่าหรือประโยชน์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะพอมีอยู่บ้าง ผู้เขียนขอทวงคืนต่อบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ของผู้เขียน ทั้งขอมอบให้แก่การจัดการอนุรักษทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน มีสติ มีเหตุมีผล และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้คนในยุคปัจจุบันทั้งในอนาคดมีทรัพยากรป่าไม้ที่สมบูรณ์ไว้ใช้ประโยชน์สืบไป

อดิศร กุลวิทิต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2. แนวความคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	8
2.1 ความหมาย และความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้.....	8
2.2 ความจำเป็นในการอนุรักษ์และสาเหตุในการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้.....	10
2.3 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบยั่งยืน.....	13
2.4 แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม....	16
2.5 นโยบายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้.....	19
2.5.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 (พ.ศ. 2504-2529).....	20
2.5.2 นโยบายป่าไม้แห่งชาติ.....	21
2.5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	22
2.5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539).....	23
2.5.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544).....	23
2.5.6 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.....	24
2.5.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549).....	25
2.5.8 นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	26
2.5.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554).....	27
2.5.10 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554	28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6 ประเภทของพื้นที่ป่าไม้.....	30
2.6.1 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย	30
2.6.2 พื้นที่ป่าไม้ที่กำหนดขึ้นตามนโยบายหรือการบริหารจัดการ	31
3. กฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน มาตรการทางกฎหมาย หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการ ดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้	36
3.1 หลักการในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	36
3.1.1 หลักความชัดเจนของกฎหมาย	38
3.1.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	39
3.1.2.1 หลักความเหมาะสม.....	40
3.1.2.2 หลักความจำเป็น	40
3.1.2.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ.....	41
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้.....	42
3.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.....	43
3.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.....	44
3.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	48
3.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.....	50
3.2.4.1 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า.....	50
3.2.4.2 เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	51
3.2.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535.....	52
3.3 พื้นที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ป่าไม้.....	54
3.3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน.....	55
3.3.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.....	59
3.3.3 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518.....	61
3.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้.....	62
3.4.1 มาตรการทางอาญา.....	62
3.4.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.....	62
3.4.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.....	63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	64
3.4.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	65
3.4.2 มาตรการทางแพ่ง.....	67
3.4.3 มาตรการทางปกครอง	69
3.4.3.1 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.....	69
3.4.3.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	70
3.5 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการคุ้มครองพื้นที่ป่า.....	71
4. วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากำหนดเขตพื้นที่ ป่าไม้ทับซ้อน	75
4.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการจัดการทรัพยากร ป่าไม้อย่างยั่งยืน	77
4.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักการตามกฎหมายจำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชน	79
4.2.1 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับหลักความชัดเจน ของกฎหมาย.....	80
4.2.2 ปัญหากฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับ หลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	84
4.3 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการ คุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน.....	86
4.3.1 มาตรการทางอาญา.....	86
4.3.2 มาตรการทางแพ่ง.....	87
4.3.3 มาตรการทางปกครอง	88
4.4 ปัญหาหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองเขตพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีแนวเขตไม่ชัดเจน.....	89
4.5 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการพื้นที่ป่าไม้.....	90

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	93
5.1 บทสรุป	93
5.2 ข้อเสนอแนะ	94
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก	105
ประวัติผู้เขียน	117