

# มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจการเก็บรังนกแอ่นกินรังจาก คูหาที่สร้างขึ้น

ประยูรนิติ คณานุรักษ์\*

ศาสตราจารย์พิเศษศักดิ์ หรยงกูร\*\*

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจการเก็บรังนกแอ่นกินรังจากคูหาที่สร้างขึ้น กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือเทศบัญญัติ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมการดำเนินการเฉพาะด้านแตกต่างกันออกไป ซึ่งยังไม่มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบธุรกิจการเก็บรังนกแอ่นกินรังจากคูหาที่สร้างขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงเป็นปัญหา กล่าวคือ นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเก็บหรือครอบครองรังของสัตว์ป่าคุ้มครองทั้งหมด ดังนั้น การเก็บรังของนกแอ่นกินรังจึงไม่สามารถทำได้ตามกฎหมาย เว้นแต่จะเป็นกรณีการเก็บรังตามธรรมชาติในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยได้รับสัมปทานจากรัฐเท่านั้น ในส่วนของคูหาหรืออาคารที่ให้นกแอ่นกินรังเข้ามาอาศัย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มิได้กำหนดลักษณะ รูปแบบ หรือสัญลักษณ์ของอาคารไว้โดยเฉพาะ ผู้ประกอบการจึงสามารถขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของตน แล้วจึงนำมาใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของนกแอ่นกินรัง อีกทั้ง เรื่องของพื้นที่ที่ให้นกแอ่นกินรังเข้ามาอยู่อาศัย ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตชุมชนเมืองที่มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น จึงอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ที่อยู่อย่างปกติสุขของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินของพื้นที่ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยในสหพันธรัฐมาเลเซียได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการประกอบอุตสาหกรรมฟาร์มนกแอ่นกินรังเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเก็บรังนกแอ่นกินรังในคูหา

## 1. บทนำ

รังนกถือเป็นผลิตภัณฑ์เสริมอาหารที่เชื่อว่ามีประโยชน์ต่อร่างกาย มีคุณค่าทางโภชนาการ มีรสชาติดี เป็นที่ได้รับความนิยมในการบริโภคและมีราคาสูง รังนกที่นำมาบริโภคนั้นมาจากน้ำลายของนกแอ่นกินรัง โดยปกตินกแอ่นกินรังจะอาศัยอยู่ตามเกาะแก่ง และถ้ำต่างๆ ตามธรรมชาติ แต่ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการได้สร้างคูหาเป็นบ้านรังนกหรือคอนโดนิก เพื่อให้

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

แอนกิ้งรังเข้ามาอาศัยทำรังในบ้านและเก็บรังนกไปขาย เริ่มแรกธุรกิจการเก็บรังนกในคูหาเกิดจากการที่นกแอนกิ้งรังได้เข้ามาอาศัยในอาคารหรือบ้านของผู้คนเองตามธรรมชาติสาเหตุจากสภาพแวดล้อมในธรรมชาติที่มีการเปลี่ยนแปลง แต่ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่และเทคนิคมาใช้ทำให้สภาพภายในตัวอาคารที่ให้นกแอนกิ้งรังอยู่อาศัยมีความคล้ายคลึงกับที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของนกมากที่สุด เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสถานที่ที่นกแอนกิ้งรังเข้ามาอาศัยทำรังจึงสามารถสร้างรายได้จำนวนมากจากการเก็บรังนกไปขาย ธุรกิจการสร้างบ้านรังนกจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นธุรกิจสำคัญที่สร้างรายได้อย่างสูงให้กับผู้ประกอบการและต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ทั้งนี้ก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่นกแอนกิ้งรังอยู่อาศัย เช่น ด้านสุขภาพอนามัยจากกลิ่น สิ่งปฏิกูล หรือเสียงรบกวนจากเครื่องขยายเสียงที่เปิดเพื่อเรียกนกให้เข้ามาอาศัย เป็นต้น

## 2. กฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบธุรกิจการเก็บรังนกแอนกิ้งรังในคูหา

### 2.1 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 4 ให้นิยามคำว่า “สัตว์ป่าคุ้มครอง” หมายความว่า สัตว์ป่าตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งตามกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2546 กำหนดให้ นกแอนกิ้งรัง (*Collocalia fuciphaga* หรือ *Aerodramus fuciphagus*) เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองลำดับที่ 862

การมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 19 ได้กำหนดห้ามมิให้มีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามบทบัญญัตินี้มีข้อยกเว้นบุคคล 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ ผู้รับใบอนุญาตให้เพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา 18(1) ซึ่งมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อการเพาะพันธุ์ สัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ และซากของสัตว์ป่าดังกล่าว อีกกลุ่มคือ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 ซึ่งมีสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองไว้จัดแสดงในสวนสัตว์สาธารณะของตน

การเก็บรังสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ตามมาตรา 21 ได้กำหนดข้อห้ามไว้ 3 กรณี คือ ห้ามเก็บรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ห้ามทำอันตรายรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง และห้ามมิไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองในทุกกรณีและทุกสถานที่ไม่ว่าในป่าหรือในบ้าน เว้นแต่เป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตเก็บรังนกแอนกิ้งรังตามกฎหมายว่าด้วยอาคารรังนกก็แอน และผู้ที่อาศัยอำนาจของผู้รับอนุญาตเก็บรังนกแอนกิ้งรังไม่ต้องห้ามตามมาตรา 21 (ยีนหยัด ใจสมุทร, 2556 : 303) ดังนั้น การสร้างคูหาหรืออาคารเพื่อให้นกแอนกิ้งรังเข้ามาอาศัยและเก็บรังจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

\*หมายเหตุ ในที่นี้ นกอีแอ่น หมายถึง นกแอ่นกินรัง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ.2546 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

## 2.2 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นแผนแม่บทในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยภาพรวมโดยพิจารณาจากลักษณะ รูปทรงของเมือง ความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านต่างๆ การออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่ว่าจะเป็นเมืองหรือชุมชนใด จะมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชนซึ่งจำแนกเป็นย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรมและย่านเกษตรกรรม โดยในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทอาจจำแนกเป็นประเภทย่อยตามความแตกต่าง เช่น ย่านที่อยู่อาศัยอาจจำแนกเป็นย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก เป็นต้น ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กรณีอาคารสิ่งก่อสร้างเพื่อให้นักแอ่นกินรังอาศัยที่ตั้งอยู่ในชุมชนนั้นมีมาก่อนมีกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม ซึ่งได้กำหนดการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางและที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากใช้บังคับ เป็นการขัดต่อแผนหรือนโยบายของผังเมืองรวมที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัย สวัสดิภาพของประชาชนและสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง คณะกรรมการผังเมืองย่อมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับอาคารสิ่งก่อสร้างที่ให้นักแอ่นกินรังอาศัยซึ่งตั้งอยู่ในชุมชน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป ภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 27 วรรคสอง

## 2.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามเป็นประเภทของอาคารไว้ คือ

“อาคารอยู่อาศัย” หมายความว่า อาคารซึ่งโดยปกติบุคคลใช้อยู่อาศัยได้ทั้งกลางวันและกลางคืนไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราว

“ตึกแถวหรือห้องแถว” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างต่อเนื่องกันเป็นแถวยาวตั้งแต่สองคูหาขึ้นไปมีผนังแบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวิสตุกหนไฟเป็นส่วนใหญ่

ทั้งนี้ ได้กำหนดว่าในพื้นที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องได้รับอนุญาตหรือแจ้งให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น ในการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร

และสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เป็นที่อาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชน ราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเพื่อให้อนุญาตตามกฎหมาย ดังนี้

1). การขออนุญาตก่อสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างให้เป็นที่ยึดของนกแอ่นกินรัง

ผู้ที่มีความประสงค์จะทำการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างส่วนใหญ่จะยื่นคำร้องขอหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการก่อสร้างตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หรือตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้ง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 39 ทวิ เมื่อพิจารณาประเภทของอาคารดังที่กล่าวมาเห็นได้ว่ามิได้กำหนดไว้ว่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่นกแอ่นกินรังอาศัยเป็นอาคารประเภทใด ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างให้เป็นที่ยึดของนกแอ่นกินรังจะยื่นคำร้องขอหรือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเป็นการก่อสร้างอาคารประเภทอื่น เช่น อาคารที่อยู่อาศัยหรือตึกแถวที่อยู่อาศัย เพื่อให้ได้รับอนุญาตและสามารถก่อสร้างตามแบบแปลนที่ได้ยื่นขออนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ เมื่อก่อสร้างเสร็จก็นำอาคารไปใช้ให้เป็นที่ยึดของนกแอ่นกินรังทั้งอาคารหรือบางส่วน

2). การตัดแปลงอาคารให้เป็นที่ยึดของนกแอ่นกินรัง

เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างจะยื่นคำร้องขออนุญาตหรือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการตัดแปลงที่อยู่อาศัย แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งปลูกสร้างสามารถตัดแปลงอาคารได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีหลักเกณฑ์สำคัญในการตัดแปลงที่มีผลต่อโครงสร้างและการรับน้ำหนักของอาคาร ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะหลีกเลี่ยงโดยการตัดแปลง แก้ไข ต่อเติม การเพิ่ม การลด หรือการขยายลักษณะขอบเขต แบบรูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของส่วนต่าง ๆ ที่ไม่ใช่โครงสร้างของอาคาร เช่น พื้นผนัง หรือเปลี่ยนการตกแต่งของพื้นที่บางส่วนภายในตัวอาคารเพื่อให้เหมาะสมต่อการอาศัยของนกแอ่นกินรัง

2.4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีวัตถุประสงค์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนและป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ โดยพิจารณาเห็นว่าสัตว์เลี้ยงทุกชนิดที่คนเรานำมาเลี้ยงในสถานที่หรือแบบปล่อย อาจมีปัญหาต่อผู้เลี้ยง ชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ โดยให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ ทั้งในเรื่องประเภทของสัตว์ที่ห้ามเลี้ยง กรรมวิธีการเลี้ยง การป้องกันเหตุรำคาญและการปล่อยสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะด้วย ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นใด ๆ จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ในเขตพื้นที่ใดในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ หรือจะ

ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งก็ได้ ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นที่หรือทางสาธารณะเท่านั้น แต่อาจครอบคลุมถึงเขตพื้นที่ของเอกชนก็ได้ หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษ

### 3.มาตรการควบคุมการทำฟาร์มนกแอ่นกินรังของสหพันธรัฐมาเลเซีย

ในสหพันธรัฐมาเลเซียตะวันตก นกแอ่นกินรังเป็นสัตว์คุ้มครองประเภท Totally Protected Wild Birds ภายใต้กฎหมาย Protection of Wild Life Act, 1972 (Act 76) ดังนั้นการเก็บรังของนกแอ่นกินรังในธรรมชาติจึงต้องขอและต้องได้รับใบอนุญาต (Licences) กรณีปัญหาจากการที่ให้นกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารหรือสถานที่ในเขตชุมชน หน่วยงานภาครัฐของสหพันธรัฐมาเลเซียโดย Department of Veterinary Service, Ministry of Agriculture and Agro-Based Industry. ได้ออกแนวทางปฏิบัติสำหรับการประกอบอุตสาหกรรมฟาร์มนกแอ่นกินรัง (Garis Panduan Pembangunan Industri Burung Walit (1GP) หรือ The Official Guidelines & Regulation for the Swiftlet Nesting Industry) ในปี 2010 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินกิจการฟาร์มนกแอ่นกินรังในอาคารหรือสถานที่ของผู้ประกอบการ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

#### 3.1 พื้นที่และลักษณะอาคารสำหรับให้นกแอ่นกินรังอยู่อาศัย

พื้นที่เมือง (Urban Area) หมายถึง พื้นที่ที่ได้มีแผนการพัฒนาเมือง ได้แก่ ศูนย์กลางธุรกิจ, เขตพาณิชย์กรรม, เขตอุตสาหกรรม, เขตที่อยู่อาศัย

พื้นที่ชนบท (Rural Area) หมายถึง พื้นที่ที่อยู่ในแผนพัฒนาชนบท (ที่อยู่นอกเหนือจากแผนพัฒนาเมือง แต่รวมถึงพื้นที่การเกษตร และพื้นที่มีโฉนดที่ดิน ยกเว้นเขตป่าสงวน) หรือพื้นที่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

โดยสามารถแบ่งแยกพิจารณาการกำหนดลักษณะอาคารและพื้นที่ในการให้นกแอ่นกินรังอยู่อาศัย ดังนี้

#### 1). อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว

พื้นที่เมือง ในส่วนของพื้นที่ห้ามมิให้ใช้อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้วใช้ดำเนินการฟาร์มนกแอ่นกินรังในเขตศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของพื้นที่เมือง กรณีที่ไม่ได้อยู่ในเขตศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สามารถนำไปดำเนินการได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ Good Animal Husbandry Practices (GAPH) สำหรับลักษณะอาคาร ห้ามมิให้ทำการต่อเติม หรือขยายส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคาร และตัดแปลงส่วนด้านหน้าของอาคาร ช่องทางบินเข้า-ออก ของนก (Roof Jack) บนหลังคาของอาคาร จะต้องมีการโครงสร้างที่แข็งแรง และออกแบบให้มีความเหมาะสมกลมกลืนกับอาคารข้างเคียงหรือสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้น

พื้นที่ชนบท ในส่วนของพื้นที่ที่สามารถดำเนินการฟาร์มนกแอ่นกินรังได้ แบ่งออกเป็น พื้นที่ทางการเกษตร ได้แก่ พื้นที่สำหรับทำฟาร์ม, พื้นที่เพาะพันธุ์สัตว์น้ำ, สถานที่ท่องเที่ยวเชิงเกษตร และพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการครอบครอง และในเขตอุตสาหกรรม ได้แก่

เขตอุตสาหกรรมเบาและเขตกลุ่มอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน (Clusters) ทั้งนี้ ห้ามมิให้มีการดำเนินกิจการฟาร์มนกแอ่นกินรังในเขตพื้นที่โรงเรียน, สถานพยาบาล, ศาสนสถาน, บริเวณลุ่มแม่น้ำ และเขตป่าสงวน สำหรับลักษณะของอาคารจำกัดความสูงของอาคารหรือสิ่งก่อสร้างห้ามเกินกว่า 12 เมตร

สถานที่ที่เป็นมรดกโลก คณะกรรมการมรดกโลกของสหพันธรัฐมาเลเซีย Technical Working Committee on Heritage Buildings (TWGBW) จะประเมินการทำกิจการฟาร์มนกแอ่นกินรังในเขตพื้นที่มรดกโลก เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถออกใบอนุญาตการทำฟาร์มนกแอ่นกินรังในสถานที่หรืออาคารที่เป็นมรดกโลกได้

เขตสนามบิน จะต้องเว้นพื้นที่แนวกันชน (Buffer Zone) ตามระยะที่ท้องถิ่นนั้นกำหนด และห้ามฟาร์มนกแอ่นกินรังตั้งอยู่บริเวณใกล้รัศมีวงเวียนของสนามบินในระยะ 10 กิโลเมตร เว้นแต่ จะได้ขออนุญาตต่อ Department of Civil Aviation Malaysia ก่อน

## 2). อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่สร้างที่สร้างขึ้นใหม่

พื้นที่เมือง ในส่วนของพื้นที่มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว

พื้นที่ชนบท ในส่วนของพื้นที่ที่สามารถดำเนินกิจการฟาร์มนกแอ่นกินรังได้ แบ่งออกเป็นพื้นที่ทางการเกษตรซึ่งหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว แต่เขตอุตสาหกรรม ได้แก่ เขตอุตสาหกรรมเบาและเขตกลุ่มอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน (Clusters) อาคารที่จะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างในเขตอุตสาหกรรมจะต้องเป็นประเภทอาคารเดี่ยว (Detached) หรือ เป็นอาคารตึกแถว (Terraced) ทั้งนี้ ห้ามมิให้มีการดำเนินกิจการฟาร์มนกแอ่นกินรังในเขตพื้นที่โรงเรียน, สถานพยาบาล, ศาสนสถาน, สวนสาธารณะ, เขตพื้นที่พิเศษ, พื้นที่ซึ่งสงวนไว้, พื้นที่อ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อม, บริเวณลุ่มแม่น้ำ และเขตป่าสงวน สำหรับลักษณะอาคารต้องมีประตูและหน้าต่างที่สามารถเปิดหรือปิดได้จากข้างในอาคาร ช่องทางบินเข้า-ออก ของนก (Roof Jack) จะต้องอยู่ด้านบนอาคาร ต้องแข็งแรง และออกแบบให้มีความเหมาะสมกลมกลืนกับอาคารข้างเคียงหรือสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้น อีกทั้งต้องเว้นพื้นที่แนวกันชน (Buffer Zone) โดยมีระยะกำหนดห่างจากพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชนอย่างน้อย 50 เมตร

สำหรับสถานที่หรืออาคารที่เป็นมรดกโลกและเขตสนามบินมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว

## 3.2 ใบอนุญาตสถานประกอบกิจการฟาร์มนกแอ่นกินรัง

ผู้ประกอบการที่จะดำเนินกิจการฟาร์มนกแอ่นกินรังในอาคารหรือสถานที่ใด จะต้องขอใบอนุญาตจากหน่วยงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ Good Animal Husbandry Practices (GAHP) และต้องได้รับใบรับรองการเข้าอบรมจาก Department of Veterinary Services. ผู้ขออนุญาตต้องเข้าเป็นสมาชิกที่ได้รับการรับรองจากสมาคมผู้ประกอบการรังนกของทางรัฐ ใบอนุญาตมีกำหนดระยะเวลา 3 ปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราตามที่หน่วยงานท้องถิ่นกำหนด

### 3.3 การดำเนินการแปรรูปนกแอ่นกินรัง

การดำเนินการกระบวนการแปรรูปรังนกแอ่นกินรังในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างจะต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับการทำฟาร์มนกแอ่นกินรังตามที่ได้กล่าวมาในข้อ 3.1 ต้องจดทะเบียนต่อ Ministry of Health. และต้องได้รับใบอนุญาตการผลิตจากหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งใบอนุญาตมีกำหนดอายุ 3 ปี ทั้งนี้การดำเนินการกระบวนการแปรรูปรังนกจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ใน Good Manufacturing Practices (GMP) สำหรับการแปรรูปรังนกดิบที่ไม่ได้ทำความสะอาดและรังนกดิบที่ได้ทำความสะอาดแล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการผลิตรังนกให้มีคุณภาพและมีความปลอดภัยต่อการบริโภค

### 3.4 มาตรการบังคับทางกฎหมาย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถตรวจสอบรายละเอียดเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และสามารถเข้าไปตรวจสอบในสถานประกอบการฟาร์มที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีอำนาจเพื่อตรวจสอบและสอบถามข้อมูลต่างๆ จากผู้ประกอบการ การฝ่าฝืนเงื่อนไขตามใบอนุญาตเป็นการกระทำความผิด หน่วยงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบการได้

กรณีเสียงรบกวนจากการเปิดเครื่องขยายเสียงเรียกนก หากผู้ประกอบการเปิดเครื่องขยายเสียงฝ่าฝืนเกินระยะเวลา หรือเปิดเสียงดังเกินกว่าที่กำหนดไว้ หน่วยงานท้องถิ่นสามารถนำเครื่องขยายเสียงออกหรือบรรเทาการรบกวนต่างๆ ของสาธารณะภายในพื้นที่ที่มีอำนาจ และอาจให้ชดเชยค่าเสียหายได้ ทั้งนี้ เสียงจากเครื่องขยายเสียงจะต้องต่ำกว่าหรือเท่ากับ 40 เดซิเบล และในมาเลเซียตะวันตก (Peninsular Malaysia) ให้เปิดเสียงได้ระหว่างเวลา 7.00 น. - 10.00 น. และ 17.00 น. - 20.00 น. ส่วนมาเลเซียตะวันออก (Sabah and Sarawak) ให้เปิดเสียงได้ระหว่างเวลา 6.00 น. - 9.00 น. และ 16.00 น. - 19.00 น.

## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจการเก็บรังนกแอ่นกินรังจากคูหาที่สร้างขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อคน ต่อสิ่งแวดล้อม และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ ประชากรและการดำรงชีวิตของนก จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจการเก็บรังนกแอ่นกินรังจากคูหาที่สร้างขึ้นให้เป็นระบบ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้นกแอ่นกินรังเข้ามาอยู่อาศัยในคูหา ผู้ศึกษาเห็นควรให้ผู้ที่จะประสงค์จะสร้างคูหาให้นกแอ่นกินรังอาศัยต้องมีการขึ้นทะเบียนและยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการเก็บรังนกแอ่นกินรังจากคูหา และควรกำหนดเพิ่มนกแอ่นกินรัง (*Collocalia fuciphagus* หรือ *Aerodramus fuciphagus*) เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดเพาะพันธุ์ได้ อีกทั้ง ควรเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อให้เหมาะสมกับกิจการที่เป็นการดูแลหรือให้นกแอ่นกินรังเข้ามาอาศัยในคูหา เช่น “การให้ที่พักอาศัยแก่นกแอ่นกินรัง หมายความว่า การดูแลหรือเลี้ยงนกแอ่นกินรังในคูหาที่สร้างขึ้นเพื่อขยายพันธุ์” เพื่อให้ถือว่าการเพาะพันธุ์ตามกฎหมายกระทรวง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ในการให้แก่อนกอินรีงอยู่อาศัย ผู้ศึกษา เห็นควรให้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับการให้แก่อนกอินรีงอาศัยในเขตชุมชน หรือ ควรจะกำหนดเขตพื้นที่ (Zoning) ที่สามารถให้แก่อนกอินรีงเข้ามาอยู่อาศัยได้ เพื่อหาวิธีการ ป้องกันโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้น ทั้งไม่ให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ และไม่สร้างความเดือดร้อน รำคาญต่อประชาชนในพื้นที่นั้น

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะอาคารที่ใช้ในการดูแลนกอินรีง การ ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อทำเป็นคอกให้แก่อนกอินรีงเข้ามาอาศัย สมควรมีการควบคุมโดย อาจออกกฎกระทรวงอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 8 เช่น “กฎกระทรวง กำหนดรูปแบบ ลักษณะของอาคารหรือคอกที่สร้างขึ้นสำหรับให้แก่อนกอินรีงเข้า มาอาศัย พ.ศ....” ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมโดยรวมของพื้นที่ ในระแวกนั้นประกอบด้วย การตกแต่งภายนอก ขนาด ความสูง สุขลักษณะ และการเว้นระยะห่าง ของอาคาร เป็นต้น

4. ด้านการสาธารณสุขควรกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและวิธีการในการควบคุมดูแล การดำเนินการ และวิธีการดูแลนกอินรีงในคอก เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานสภาวะความ เป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน จึงควรออกกฎกระทรวงอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 6 เช่น “กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และ มาตรการในการควบคุมการดูแลนกอินรีงในคอกที่สร้างขึ้น พ.ศ....” เช่นเดียวกับใน สหพันธรัฐมาเลเซีย ที่ได้มีหลักเกณฑ์ตามมาตรฐาน Good Animal Husbandry Practices for Edible-Nest Swiftlet เพื่อใช้สำหรับการดำเนินการในฟาร์มนกอินรีงในคอกโดยเฉพาะ และหลักเกณฑ์ตามมาตรฐาน Good Manufacturing Practices (GMP) เพื่อใช้สำหรับการดำเนิน กระบวนการแปรรูปรังนกให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน

5. ควรมีการกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โดยผู้ประกอบการ จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้รับใบรับรองและขึ้นทะเบียนสำหรับการดำเนินการดูแลนกอินรีงที่ อาศัยในคอก ซึ่งต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ข้อกำหนดมาตรฐานประกอบด้วยองค์ประกอบของฟาร์ม การจัดการฟาร์ม การจัดการด้านสุขภาพสัตว์ การจัดการด้านสวัสดิภาพสัตว์ การจัดการระบบน้ำ และการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและบริเวณรอบคอก

6. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในควบคุมมาตรฐานคุณภาพของรังนกอินรีงที่เข้า มาอาศัยในคอก โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานในการดูแลสุขลักษณะของสถานที่ดำเนิน กิจการ เช่น มาตรฐานความสะอาด ความเป็นระเบียบของวัสดุที่ใช้ก่อสร้างอาคาร มาตรฐานการ เก็บ การบรรจุรังนก สุขอนามัยของผู้เก็บรังนก และการตรวจสอบความสะอาดของรังนกกว่าไม่มี สารเคมีหรือสิ่งสกปรกอื่นใดเจือปน เป็นต้น และควรมีข้อจำกัดการเก็บรังนกในทำนองเดียวกับการ เก็บรังนกในเขตสัมปทาน ที่กำหนดรอบการเก็บปีละ 3 ครั้ง และควรมีการส่งวนการเก็บรังนก



ให้มีการเก็บได้เฉพาะรังนกแรก รังที่สอง และรังที่สามเท่านั้น เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพของรังนกให้มีมาตรฐานและได้ราคาดี อีกทั้งยังเป็นการรักษาระบบนิเวศของนก

7. ควรกำหนดค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาตประกอบกิจการเก็บรังนกแอ่นกินรัง จากภูเขาไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน อาจจะคำนวณจากขนาดของพื้นที่ที่นกแอ่นกินรังอาศัยในความีขนาดเท่าไร่ เช่น มีพื้นที่น้อยกว่าหรือเท่ากับ 150 ตารางเมตร ให้คิดค่าธรรมเนียม 5,000 บาท และพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นทุกๆ 25 ตารางเมตร ให้เสียค่าธรรมเนียมเพิ่ม 500 บาท เช่นเดียวกับรัฐ Perak ของสหพันธรัฐมาเลเซีย อีกทั้งควรจะมีการจัดเก็บภาษีรังนกในภูเขา เนื่องจากปัจจุบันมีการเก็บภาษีเฉพาะการเก็บรังนกตามธรรมชาติจากการสัปดาห์เท่านั้น ทั้งนี้ในการเก็บภาษีควรคิดคำนวณจากปริมาณของรังนกที่เก็บได้ เพื่อที่จะได้ทราบจำนวนรังนกที่แน่นอน รวมถึงยังเป็นการควบคุมปริมาณการเก็บและรักษามาตรฐานคุณภาพของรังนกอีกทางหนึ่งด้วย

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

นิพันธ์ วิเชียรน้อย. (2554). การผังเมืองและการพัฒนาเมือง: กฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

#### กฎหมาย

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535.

กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2546.

### ภาษาต่างประเทศ

#### LAWS

Garis Panduan Pembangunan Industri Burung Warit. (The Official Guidelines and Regulation for the Swiftlet Nesting Industry).

Protection of Wild Life Act, 1972 (Act 76).

Local Government Act, 1976.