

บทที่ 4
วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย
เกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกตาม
พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น
พ.ศ. 2540

‘ จากการที่กิจการสัมปทานรังนกอีแอ่นของประเทศไทย มาจากระบบผูกขาด กิจการและการดำเนินกิจการ โดยรัฐมาก่อนและเป็นกิจการที่สำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบาย ของรัฐและประโยชน์ได้เสียของประชาชนและสังคมส่วนรวม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง นโยบายหรือมีการออกกฎเกณฑ์หรือออกกฎหมายใด ๆ มาเปลี่ยนแปลงอันเป็น ผลกระทบต่อการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เคยผูกขาดการจัดทำ สัมปทานรังนกอีแอ่นมาก่อน จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ในเวลาจำกัด

การนำหลักกฎหมายเข้ามาเปลี่ยนแปลงหลักการหรือแนวปฏิบัติที่มีมาแต่เดิม โดยไม่มีบรรทัดฐานในทางกฎหมายที่ชัดเจนมาก่อน ย่อมก่อให้เกิดเป็นประเด็นพิพาท ซึ่งต้องมีการตีความกฎหมายและตีความสัญญาเพื่อสร้างบรรทัดฐานในทางกฎหมาย ต่อไป เฉกเช่น การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่เกิดปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย ระหว่างรัฐ (ผู้ให้สัมปทาน) กับ ผู้ประกอบธุรกิจรังนกอีแอ่น (ผู้รับสัมปทาน) ภายใต้อำนาจและวิธีการในการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นรูปแบบ ใหม่และได้กลายมาเป็นประเด็นพิพาทซึ่งได้ปรากฏมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 กระทั่งปัจจุบัน ปัญหาเหล่านี้ก็ยังไม่ยุติ

ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเด็นพิพาทไม่ยุติแต่กลับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น คือ ความบกพร่องและความไม่ชัดเจนของกฎหมายใหม่ ซึ่งอาจแยกประเด็นปัญหาและ อุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัติอากร- รังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ออกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย

การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จัดทำโดยบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ภายในบริเวณหรือสถานที่ตามที่กำหนด การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในสมัยนี้ ยังไม่มีการบัญญัติหรือกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจน

ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นในประเทศไทย รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเก็บมากยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2482 ได้มีการตราพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมประมวลอากรรั้งนกอีแอ่น เพื่อเข้าจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 บัญญัติให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสตูล จังหวัดตราดและเมื่อจะใช้ในท้องที่จังหวัดอื่นใดต่อไป ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะเก็บรั้งนกอีแอ่น บันดาที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะ ต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามวิธีการซึ่งจะได้กำหนดโดยกฎกระทรวง” และมาตรา 14 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้การจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือบนเกาะในพื้นที่ของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสตูล จังหวัดตราดหรือจังหวัดอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายหลังพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเกาะที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตห้ามเพิ่มเติม

หลายครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเกาะที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตห้าม พ.ศ. 2485 ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเกาะที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตห้าม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเกาะที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตห้าม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ก็เนื่องมาจาก พระราชกฤษฎีกากำหนดเกาะที่นกอีแอ่นซึ่งอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตห้าม พ.ศ. 2485 ที่ได้กำหนดเกาะที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตห้ามไว้แล้วนั้น ปรากฏว่า ยังมีเกาะที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติที่มีได้กำหนดเป็นเขตห้ามอยู่อีก ฉะนั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ของรัฐ จึงควรกำหนดเกาะที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเป็นเขตห้ามเพิ่มเติมอีก

ในปี พ.ศ. 2540 มีการตราพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 โดยมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 และให้พระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้แทน โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติออกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 บัญญัติให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีผลบังคับใช้ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดสตูล จังหวัดตราด ส่วนในจังหวัดอื่นจะใช้บังคับเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและในมาตรา 14 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรังนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บออกรังนกอีแอ่น วรรคสองของมาตราดังกล่าว บัญญัติให้การขอรับสัมปทานในแต่ละจังหวัด ให้ทำโดยการประมูลเงิน-อากรตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การจัดเก็บรังนกอีแอ่นที่มีอยู่ตามธรรมชาติ บนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในเขตพื้นที่ของ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดสตูล จังหวัดตราด หรือในเขตจังหวัดอื่นที่มี

การตราพระราชกฤษฎีกาให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ผู้จัดเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่ดังกล่าว ต้องเป็นผู้ได้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่น จากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บ-
 อากรังนกอีแอ่นจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งการขอรับสัมปทานในแต่ละจังหวัดให้จัดทำโดย
 การประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความ-
 เห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นจังหวัดประกาศกำหนด
 หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการดังกล่าว ต้องระวางโทษตาม
 ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้

แม้มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 จะได้กำหนด
 ขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจาก ในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา
 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง เช่น
 การเกิดธรณีพิบัติภัย การเกิดไฟป่าและภูเขาไฟระเบิดในบริเวณหมู่เกาะต่าง ๆ ของ
 ประเทศอินโดนีเซียหรือการเกิดอุทกภัยและการเกิดวาตภัยในหลายจังหวัดทางภาคใต้
 ของประเทศไทย ภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและ
 วงจรชีวิตของนกอีแอ่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเกิดไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย
 ส่งผลกระทบต่อวงจรชีวิตของนกอีแอ่นโดยตรง ทำให้นกอีแอ่นที่อาศัยอยู่ในประเทศ-
 อินโดนีเซียบินอพยพมาอาศัยทำรังตามเกาะ แก่งและถ้ำต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติทั่ว
 พื้นที่ภาคใต้และจังหวัดใกล้เคียง ส่งผลให้ในปัจจุบัน พื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ มีนกอีแอ่นมา
 อาศัยทำรังจำนวนมากกว่าปกติ

นอกจากการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของนกอีแอ่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัญหา
 สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในบริเวณหรือสถานที่ใกล้เคียงแหล่งนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตาม
 ธรรมชาติหรือแหล่งหากินของนกอีแอ่น เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่บริเวณของ
 ทะเลสาบสงขลา เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้นกอีแอ่นอพยพย้ายถิ่นที่อยู่หรือละทิ้งถิ่น
 ที่อยู่ไปอาศัยทำรังในพื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ รอบทะเลสาบสงขลาและในบริเวณจังหวัด
 ใกล้เคียง เช่น บริเวณพื้นที่ตำบลคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาหรือในพื้นที่
 ของอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งพื้นที่ในดังกล่าว ไม่อยู่ในขอบเขต

การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ทำให้การจัดเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่เหล่านี้ เอกชนสามารถจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัด ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติในเขตราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวขาดรายได้จากการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นมาใช้เพื่อพัฒนาราชการส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ประวัติการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในระยะเริ่มแรก มีนายอากรรังนกทำหน้าที่ในการจัดเก็บและนำผลประโยชน์จากการจัดเก็บส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ราษฎรหรือเอกชนทั่วไปไม่มีสิทธิเข้าจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น กระทั่งในปี พ.ศ. 2482 มีการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประมูลอากรรังนกอีแอ่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ยังไม่เปิดโอกาสให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นและการจัดสรรผลประโยชน์จากการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังถูกผูกขาดหรือควบคุมโดยรัฐหรือราชการส่วนกลาง

ในปี พ.ศ. 2540 มีการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนดูแลและจัดการการเก็บรังนกอีแอ่นอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องที่ของตนและให้เงินอากรรังนกอีแอ่นตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรังนกอีแอ่นอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกัน เมื่อพิจารณาเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น

พ.ศ. 2540 เหตุผลหรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐอาจออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นขึ้นเป็นนิติบุคคล โดยผู้บริหารองค์กรอาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย เช่น การทำบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐเพียงแต่กำกับดูแลเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย และรัฐอาจเรียก้องอำนาจที่มอบหมายนี้คืนได้ อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบกระจายอำนาจนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งอาจพอสรุปได้ดังนี้ เช่น มีข้อดีที่จะทำให้การปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็วทั่วถึง สามารถให้ความเหมาะสมกับท้องถิ่นและสนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นหรือเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลที่สำคัญเป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นรักท้องถิ่นของตนและสามารถเข้าใจเรื่องการเมืองมากยิ่งขึ้น

ส่วนข้อเสียของการปกครองแบบกระจายอำนาจ เป็นต้นว่า ทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจน้อยลงและยากต่อการเข้าไปปรับปรุงท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น จะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเพราะต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแก่งแย่งดำเนินการซึ่งกันและกัน โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ทำให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกเป็นเหตุให้ได้คนที่ไม่มีความรู้ความสามารถมาดำเนินการเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นตนน้อยกว่าประโยชน์ของส่วนรวม เป็นต้น

การให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและจัดการการเก็บรังนกอีแอ่น พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของการเป็นคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งในมาตรา 6 บัญญัติว่า “ในแต่ละจังหวัดที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์เกี่ยวกับรังนกอีแอ่น

ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอจำนวนสองคนและที่สภาจังหวัดเสนอจำนวนสี่คนเป็นกรรมการและปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ”

เมื่อพิจารณาที่มาหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ สังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มาหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าว ขัดกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 และหลักการกระจายอำนาจ อาจเป็นโอกาสให้รัฐบาลส่วนกลางก้าวท้าวสิทธิเสรีภาพของราษฎรหรือสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มที่

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ในช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทย จัดทำในรูปแบบของระบบราชการ โดยรัฐหรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลและจัดสรรผลประโยชน์จากการจัดเก็บแต่ฝ่ายเดียว ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนรวมในการจัดเก็บรังนกอีแอ่นมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2482 ได้มีการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว บัญญัติว่า “ผู้ใดจะเก็บรังนกอีแอ่นที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามวิธีการซึ่งจะได้กำหนดโดยกฎกระทรวง” และมาตรา 14 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ภายใต้พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ซึ่งในเวลาต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นหลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 หรือการอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 หรือการออกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ให้ยกเลิกข้อความในข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 เป็นต้น ซึ่งการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น อาศัยอำนาจตามกฎหมายออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น เป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทยถูกผูกขาดโดยกลุ่มธุรกิจรังนกอีแอ่นเพียงไม่กี่กลุ่ม ในบางพื้นที่บางจังหวัด บริษัทรังนกอีแอ่นบริษัทเดียวผูกขาดการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 50 ปี ทำให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในแต่ละพื้นที่ไม่มีการแข่งขันอย่างแท้จริง ส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้หรือผลประโยชน์จากการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นอย่างมหาศาล

ภายหลังพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นเป็นประเด็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติรับรองและให้อำนาจไว้ กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่หรือบริเวณที่จัดให้มีการเข้าทำสัมปทานรังนกอีแอ่นหรือการอาศัยช่องว่างของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์

หรือวิธีการ เพื่อให้พ้นจากการควบคุมตรวจสอบจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การใช้ระยะเวลาเป็นเครื่องมือในการกำหนดราคาเงินอากรรั้งนกอีแอ่นไม่ให้เกิน 1,000 ล้านบาท เพื่อให้การจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือกำหนดราคากลางการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นในจำนวนที่สูง เพื่อจำกัดเอกชนหรือนุคคลที่จะเข้าเสนอราคาเงินอากรรั้งนกอีแอ่น

จากการศึกษา นับตั้งแต่พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้กระทั่งปัจจุบัน การจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นในประเทศไทย เกิดปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างเอกชนผู้เข้าประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัด ในเกือบทุกพื้นที่ที่มีการจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่น ซึ่งมูลเหตุของการฟ้องร้องคดีส่วนใหญ่ สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามรูปแบบหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเหตุผลหรือมูลเหตุแห่งการฟ้องร้องคดีที่เอกชนผู้เข้าร่วมประมูลอากรรั้งนกอีแอ่นเสนอต่อศาลปกครองมีหลายประการ เช่น

1) ประกาศและเอกสารแนบท้ายประกาศเกี่ยวกับการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่น มีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและสาธารณชน เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือไม่สุจริต เนื่องจาก การออกประกาศและกำหนดระยะเวลาขึ้นของประมูลภายในระยะเวลาที่กระชั้นชิดและรวดเร็วจนเกินไป ทำให้ผู้ที่เข้าร่วมประมูลไม่สามารถจัดเตรียมเอกสารหลักฐานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในประกาศ ถือเป็นการกีดกันผู้เข้าร่วมประมูลรายใหม่ การกำหนดหลักเกณฑ์จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประมูลรายเดิมหรือผู้ที่ใกล้ชิดกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเท่านั้น

2) ข้อกำหนดในเอกสารประมูล กำหนดให้ผู้เสนอประมูลจะต้องเสนอประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นเป็นเงินขั้นต่ำเป็นจำนวนเงินที่สูงและจะต้องวางหลักประกันซองร้อยละ 75 ของราคาขั้นต่ำดังกล่าว ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินสมควร ไม่มีเหตุผลและไม่เคยปรากฏในประกาศของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัด

อื่น ๆ มาก่อน หากผู้ชนะการประมูลไม่เข้าทำสัญญาที่จะถูกริบเงินประกันของทั้งหมด โดยไม่มีเงื่อนไข เป็นการเอาเปรียบผู้เข้าร่วมประมูลขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้ง ยังเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติ-อากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 อีกด้วย การกำหนดเงื่อนไขของคณะกรรมการพิจารณา-จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นและผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นการกีดกันมิให้มีการแข่งขัน โดยเสรี

3) ข้อกำหนดในเอกสารประมูลระบุไว้ว่า การทำสัญญาสัมปทานรั้งนกอีแอ่น กำหนดให้ผู้ชนะการประมูล ต้องเข้าทำสัญญาสัมปทานกับคณะกรรมการพิจารณา-จัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยบุคคลผู้เข้าทำสัญญาต้องวางหลักประกันสัญญาในวงเงินร้อยละ 75 ของเงินอากร ที่ประมูลได้ในวันทำสัญญาและการคืนหลักประกันสัญญาให้ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะคืนให้ โดยไม่มีดอกเบี้ย เป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ปราศจากอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยอากรรั้งนกอีแอ่นและเป็นการสร้างภาระให้กับผู้เข้าประมูลเกินสมควรและไม่เป็นธรรม อีกทั้ง ไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ-พัสดุ พ.ศ. 2535 อีกด้วย

4) ข้อกำหนดในเอกสารประมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณา-วงเงินประมูล ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ที่จะชนะการประมูลผู้ใดเก็บรั้งนกอีแอ่นก็ได้ หรือจะยกเลิกการประมูลเงินอากรรั้งนกอีแอ่นโดยไม่พิจารณาประมูลเลย เป็นข้อกำหนดที่เปิดโอกาสให้เอื้อประโยชน์กับผู้เข้ายื่นประมูลรายใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพอใจของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นเพียงฝ่ายเดียว

5) ข้อกำหนดหรือข้อตกลงในแบบร่างสัญญาสัมปทาน ซึ่งกำหนดให้ ผู้รับสัมปทานนอกจากต้องชำระเงินอากรในวันทำสัญญาร้อยละ 25 ของวงเงินที่ชนะประมูล ที่เหลือมีการชำระเป็นรายปีตลอดอายุสัญญาแล้ว ผู้รับสัมปทานต้องแบ่งกำไรสุทธิอีกร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิหรือเงินได้สุทธีก่อนเสียภาษีเงินได้ ซึ่งได้จากกิจการที่กระทำในรอบระยะเวลาบัญชีหรือรอบภาษีตลอดอายุสัญญาและกำหนดด้วยว่ากำไรสุทธินั้น จะถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลของผู้รับสัมปทาน

ไม่ได้ เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่เกินสมควร ทำให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติไม่ได้และยังเป็นการขัดต่อประมวลรัษฎากร เนื่องจาก ในช่วงปีแรก ๆ ผู้รับสัมปทานมีภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศ เช่น การชำระค่าอากรล่วงหน้า ร้อยละ 25 การส่งมอบเรือ รถยนต์ การจัดสร้างทางเดิน จึงยังไม่มีกำไรสุทธิที่แท้จริง การกำหนดมิให้เอาส่วนแบ่งรายได้นำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายหรือคำนวณภาษีเงินได้ของนิติบุคคลเป็นการกำหนดข้อยกเว้น มิให้ปฏิบัติตามประมวลรัษฎากร โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีอำนาจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะรับส่วนแบ่งกำไรจากผู้รับสัมปทาน เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

6) ข้อกำหนดหรือข้อตกลงในแบบร่างสัญญาสัมปทาน กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องปรับปรุงแก้ไขบำรุงพันธุ์นกอีแอ่น ซึ่งอยู่ในเขตสัมปทานให้มีจำนวนมากขึ้น โดยในแต่ละปีจะต้องให้ได้ปริมาณรังนกอีแอ่นชนิดที่มีคุณภาพดีเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของปีที่ผ่านมา หากไม่สามารถทำได้ ผู้รับสัมปทานต้องชำระเป็นเงินอากรเพิ่มแก่ผู้ให้สัมปทานเฉพาะปริมาณน้ำหนักที่ขาดไปเฉลี่ยกิโลกรัมละ 60,000 บาท เว้นแต่เหตุสุดวิสัยหรือคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นกำหนดเป็นอย่างอื่น เป็นการกำหนดเงื่อนไขเอาเปรียบบุคคลผู้รับสัมปทาน ขัดต่อเหตุผลเป็นการสร้างภาระโดยไม่จำเป็นและไม่เป็นธรรม

เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นและนำมาสู่ปัญหาการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง มักจะมีการร้องขอต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษา ซึ่งหากศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ เช่น ระเบียบการดำเนินการเกี่ยวกับการหาผู้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นรายใหม่ จะทำให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัด ไม่สามารถทำการคัดเลือกผู้รับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นรายใหม่ได้และการที่ไม่มีเอกชนรายใดได้รับสัมปทานรังนกอีแอ่น อาจทำให้บุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตได้เข้าไปขโมยรังนกอีแอ่น ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและเป็นเหตุให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าไปดูแลรังนกอีแอ่น

เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ไม่ได้รับสัมปทานรังนกอีแอ่นเข้าไปขโมยรังนกอีแอ่น จึงมีผลกระทบต้องงบประมาณของจังหวัด นอกจากนี้ หากมีการให้สัมปทานรังนกอีแอ่น ผู้ได้รับสัมปทานจะต้องมีการจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่น ซึ่งเงินอากรรังนกอีแอ่นนี้ หากจัดเก็บได้ไม่เกินสามล้านบาทให้จัดสรรเงินอากรให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด แต่หากมีเงินอากรเกินสามล้านบาทให้จัดสรรจำนวนร้อยละสิบของเงินดังกล่าว ให้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นและจำนวนอีกร้อยละสิบหกของเงินดังกล่าว จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ตามนัยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 แต่เมื่อไม่อาจหาบุคคลเป็นผู้รับสัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นรายใหม่ได้ จึงทำให้ไม่ได้รับเงินรายได้ที่มาจากเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวและเป็นเหตุให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกัน ขาดรายได้ในส่วนที่มาจากเงินอากรรังนกอีแอ่นมาทำการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องที่จังหวัด

หากศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกมาตรการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาและให้มีการดำเนินการจัดประมูลอากรรังนกอีแอ่นต่อไป คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก็ต้องดำเนินการหาผู้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นรายใหม่ ซึ่งหากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นยังคงนำหลักเกณฑ์หรือวิธีการหาผู้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นรูปแบบเดิม ตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่เคยประกาศไว้ แม้การประมูลอากรรังนกอีแอ่นในครั้งนี้จะได้เอกชนเข้ารับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่น ก็จะต้องประสบกับปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลอากรรังนกอีแอ่นกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นต่อศาลปกครอง ส่งผลให้ การดำเนินการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นส่อเสี่ยงและตั้งอยู่บนความไม่แน่นอน หากในเวลาต่อมาศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนสัมปทานรังนกอีแอ่น คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นก็ต้องดำเนินการหาเอกชนผู้รับสัมปทานรายใหม่ ซึ่งต้องใช้ทั้งเวลาและงบประมาณของจังหวัดในการเข้ามาดำเนินการจำนวนมากและส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นขาดรายได้จากการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ที่สำคัญในช่วงสฤณอากาศ

อาจเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าไปขโมยรังนกอีแอ่น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องจัดเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมดูแล ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่และใช้งบประมาณจังหวัดจำนวนมหาศาล

การที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นใช้อำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น โดยไม่คำนึงถึงหลักประโยชน์สาธารณะและหลักนิติรัฐ เป็นสาเหตุสำคัญทำให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ประสบกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องระหว่างเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลอากรรังนกอีแอ่นกับคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัด ซึ่งไม่ว่าผลของคดีจะเป็นเช่นไร ผลกระทบ ย่อมตกแก่ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ภายในจังหวัดเดียวกัน

4. ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหา ของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น

การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น คือ การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการลงทุนและความเสี่ยงภัยของเอกชนเอง ซึ่งเอกชนต้องจ่ายเงินอากรรังนกอีแอ่นหรือภาษีให้แก่รัฐตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดหรือข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น

สัมปทานรังนกอีแอ่นเป็นสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรูปแบบหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำก็เพื่อ มิให้ทรัพยากรรังนกอีแอ่นถูกนำไปใช้ประโยชน์โดยมิได้รับความคุ้มค่าและเพื่อนำเงินอากรรังนกอีแอ่นหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดทำสัมปทานมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือพัฒนาราชการส่วนท้องถิ่นหรือชุมชน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น “สัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น” หมายถึง “สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับ-

มอบหมายให้กระทำการแทนฝ่ายปกครอง มอบหมายให้เอกชนผู้ชนะการประมูลอากร-
รังนกอีแอ่นเข้าจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้ภายในระยะเวลา
ที่กำหนด ด้วยการลงทุนและความเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนต้องจ่ายเงินอากร-
รังนกอีแอ่นหรือภาษีให้แก่ฝ่ายปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด
หรือข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน”

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงช่วง
ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การจัดเก็บรังนกอีแอ่นยังไม่มีกำหนดรูปแบบ
หรือเนื้อหาของสัญญาไว้อย่างชัดเจน การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในระยะแรก รัฐหรือ
บุคคลผู้มีอำนาจในขณะนั้นคำนึงถึงผลประโยชน์หรือรายได้ที่ได้รับจากการจัดตั้งเงิน
อากรรังนกอีแอ่นตามจำนวนหรือปริมาณที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ

ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการตราพระราชบัญญัติอากรรังนก-
อีแอ่น พ.ศ. 2482 ขึ้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบ
หรือเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นไว้โดยตรง แต่บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการ-
กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนก-
อีแอ่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย
ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น
หลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น
พ.ศ. 2482 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 และมาตรา 14
แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

1) บรรดาสถานที่ที่มีรังนกอีแอ่นอยู่ตามธรรมชาตินั้น กรมสรรพากรจะจัดแบ่งให้
มีผู้ขออนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นตามกำหนดระยะเวลาเท่าใดก็ได้ ผู้ขออนุญาตจะต้อง
ขออนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นในสถานที่ตามที่จัดแบ่งและตามกำหนดระยะเวลานั้น

2) การขออนุญาตตามข้อ 1) ให้ขอโดยการประมูลเงินอากร ตามเวลาและวิธีการ
ซึ่งกรมสรรพากรหรือคณะกรรมการจังหวัดจะได้ประกาศให้ทราบ

3) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้
ผู้ประมูลเงินอากรผู้ใดเก็บรังนกอีแอ่นก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควร แต่ถ้าจะอนุญาตแล้วให้
พิจารณาอนุญาตแก่ผู้ประมูลเงินอากรสูงสุดก่อน ถ้าเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรได้รับอนุญาต

ถ้าให้พิจารณาอนุญาตแก่ผู้ประมูลเงินอากรรองลงมาเป็นลำดับ

4) ในกรณีไม่มีผู้ประมูลเงินอากรหรือมีผู้ประมูลเงินอากรแล้ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่อนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะจัดให้มีผู้รับอนุญาตโดยวิธีอื่นก็ได้

5) การอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นอันใช้ได้ต่อเมื่อผู้รับอนุญาตได้ทำสัญญากับอธิบดีกรมสรรพากรหรือข้าหลวงประจำจังหวัดแล้ว โดยมีผู้ค้ำประกันและผู้รับเงื่อนไขเป็นที่พอใจของอธิบดีกรมสรรพากรหรือข้าหลวงประจำจังหวัดด้วย โดยสัญญาเช่นว่านี้ให้ทำตามแบบของกรมสรรพากร

นอกจากนี้ ยังมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ออกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 โดยให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 “ข้อ 6 ในกรณีที่อายุสัญญาตามข้อ 5 หรือก่อนอายุสัญญาสิ้นสุดลง หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้ผลดีเป็นที่เรียบร้อยและมีหลักประกันอันมั่นคงว่าจะปฏิบัติการต่อไปได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีก มีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปี โดยกำหนดจำนวนเงินอากรเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นเป็นการสมควรก็ได้หรือการออกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ให้ยกเลิกข้อความในข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “ข้อ 6 ก่อนที่สัญญาตามข้อ 5 สิ้นสุดลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้ผลดีเป็นที่เรียบร้อยและมีหลักประกันอันมั่นคงว่าจะปฏิบัติการต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีก มีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปี โดยกำหนดจำนวนเงินอากรเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นเป็นการสมควรก็ได้” จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำสัญญาสัมปทานรั้งนกอีแอ่นภายใต้พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 รูปแบบหรือเนื้อหาของ

สัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นไม่มีการบัญญัติรูปแบบหรือเนื้อหาไว้โดยเฉพาะ แต่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ใช้อำนาจดังกล่าวกำหนดให้การจัดทำสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นให้ทำตามแบบ ที่กรมสรรพากรกำหนด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 มีการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้บัญญัติรูปแบบหรือเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นไว้โดยเฉพาะ แต่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากร- รังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัดเป็นผู้กำหนด โดยมาตรา 14 พระราชบัญญัติอากรรังนก- อีแอ่น พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรังนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือ ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ” และใน วรรคสองของมาตราดังกล่าว บัญญัติว่า “การขอรับสัมปทานในแต่ละจังหวัด ให้ทำโดย การประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความ- เห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด”

การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นเป็นการร่วมลงทุนหรือดำเนินการในกิจการของ รัฐรูปแบบหนึ่ง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน- หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หากการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นดังกล่าว มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป การจัดสัมปทานดังกล่าว จะต้อง ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน- หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การดำเนินการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ดังกล่าวก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การจัดทำสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นในปัจจุบัน ยังไม่มีการกำหนดรูปแบบ หรือเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นในส่วนที่เป็นสาระสำคัญไว้โดยตรง สัญญาสัมปทานส่วนใหญ่ มีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูปหรือสัญญาที่ทางราชการ โดยคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัดจะเป็นผู้กำหนด



จากการศึกษาตัวอย่างสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัด เนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น จะประกอบไปด้วย สถานที่จัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น วัน เดือน ปี ที่ทำสัญญา คู่สัญญา ระยะเวลาในการเข้าจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่น กำหนดระยะเวลาในการชำระเงินอากรรังนกอีแอ่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บรังนกอีแอ่นในแต่ละปี ข้อกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือสิทธิในการบอกเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ตลอดจนเงื่อนไขและบันทึกแนบท้ายสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น

การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นในส่วนที่เป็นสาระสำคัญไว้โดยตรง เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในประเทศไทย เพราะเมื่อไม่มีการกำหนดรูปแบบหรือเนื้อหาของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นไว้ โดยเฉพาะ การร่างและการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในสัญญาสัมปทาน คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัด จะนำหลักเกณฑ์หรือวิธีการทำสัญญาตามกฎหมายเอกชนมาใช้ในการร่างและกำหนดข้อสัญญา ดังนั้น เนื้อหาและสาระของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นในปัจจุบัน จึงเป็นรูปแบบตามหลักของกฎหมายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะไม่นำเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมาใช้กับสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นดังกล่าว เนื่องจาก มีความเกรงกลัวว่าจะเป็นฝ่ายผิดสัญญา ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีพิพาทหรือมีการผิดสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นเกิดขึ้น จึงได้รับการวินิจฉัยตามหลักของกฎหมายเอกชนและผลของคำพิพากษาส่วนใหญ่ คู่สัญญาฝ่ายรัฐมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

นอกจากนี้ ในบางกรณีคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัด อาจนำหลักเกณฑ์หรือวิธีการจัดทำสัญญาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเอกชนทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น ยกเว้นความรับผิดชอบของตนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น “หากภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเป็นอย่างใดแล้ว ให้ผู้รับสัมปทานยอมรับปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ และจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินการเอาผิดกับผู้ให้สัมปทานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าทางแพ่งทางอาญาหรือทางวินัยไม่ได้”

ซึ่งการยกเว้นความรับผิดชอบของตนเองที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว ล้วนเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามหลักกฎหมายเอกชนที่คำนึงถึงหลักการแสดงเจตนาของคู่สัญญาเป็นสำคัญ ต่างกับวัตถุประสงค์ของสัญญาสัมปทานที่การจัดทำมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะตัวแทนของประชาชน ต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อจัดทำหรือดำเนินการในกิจการของรัฐดังกล่าวให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือดำเนินการโดยทุจริตและนำมาซึ่งความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจะยกเว้นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นไม่ได้

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามกฎหมายเอกชนมาใช้ในการจัดทำสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น โดยเฉพาะ การยกเว้นความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตมาใช้ โดยไม่คำนึงวัตถุประสงค์หรือหลักเกณฑ์ของการจัดทำสัญญาสัมปทานตามกฎหมายมหาชน อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่นดังกล่าวและนำมาสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างคู่กรณีต่อศาลปกครอง ซึ่งอาจส่งผลต่อการถูกยกเลิกเพิกถอน ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นจะขาดรายได้จากการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นมาใช้ในการพัฒนาราชการส่วนท้องถิ่น

5. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบ

การจัดทำสัมปทานรังอีแอ่น

การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในช่วงของก่อนการเปลี่ยนแปลง หลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในราชอาณาจักร ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ชัดเจน ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นไว้หลายประการ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ได้มีการกำหนดไว้ในหลายกรณี เช่น มาตรา 5 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันสามารถอาจเป็นอันตรายแก่นกอีแอ่นหรืออาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละที่อยู่อาศัยไปจากเกาะที่ทำรังอยู่ตามธรรมชาติหรือกระทำความเสียหายแก่นกอีแอ่น บันดาที่มีอยู่ตามธรรมชาติ” หรือ มาตรา 6 ที่บัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งรู้อยู่แล้วเข้าหรือขึ้นไปบนเกาะที่นกอีแอ่นทำรังอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งจะได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตไว้” หรือในกรณีของมาตรา 8 ที่กำหนดให้ “ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นต้องทำบัญชีแสดงจำนวนและรายการอื่น ๆ เกี่ยวกับรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ยื่นต่อกรมสรรพากรตามแบบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด”

ในปีพุทธศักราช 2540 มีการตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นไว้หลายประการ เช่น ในมาตรา 17 บัญญัติ ให้ผู้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้ไม่เกินปีละสามครั้ง ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัมปทาน หรือกรณีตามมาตรา 18 ที่กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องทำบัญชีแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ บริเวณที่เก็บรังนกและรายการอื่น ๆ เกี่ยวกับรังนกอีแอ่น ยื่นต่อคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ตามแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นกำหนดหรือมาตรา 19 ที่บัญญัติให้ ผู้รับสัมปทานต้องสงวนและคุ้มครองนกอีแอ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นประกาศกำหนด โดยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของกรมป่าไม้ มาประกอบการพิจารณา ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 18 หรือ มาตรา 19 หรือข้อกำหนดที่ระบุเป็นเงื่อนไขไว้ในสัมปทานว่าเป็นเหตุเพิกถอนสัมปทานได้ มาตรา 20 บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นมีอำนาจเพิกถอนสัมปทานดังกล่าวได้หรือการที่กรรมการหรือเลขานุการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากกรรมการหรือเลขานุการมีอำนาจตรวจสอบการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานและมีอำนาจ

ในการตรวจค้น กัก ยึดหรืออายัดรั้งนกอีแอ่นหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในสัมปทานหรือสามารถขึ้นไปบนเกาะหรือเข้าไปในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่มีรั้งนกอยู่ตามธรรมชาติหรือเข้าไปในอาคาร สถานที่หรือยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจค้น ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่กฎหมายกำหนดในสัมปทาน รวมทั้งมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในสัมปทาน

นอกจากนี้ การควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่น หลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นยังปรากฏอยู่ในประกาศ ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งข้อกำหนดต่าง ๆ หรือในสัญญาสัมปทานรั้งนกอีแอ่น เช่น

1) ถ้าผู้รับสัมปทานกระทำผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง ผู้ให้สัมปทานมีอำนาจบอกเลิกสัญญาได้ เมื่อผู้ให้สัมปทานได้บอกเลิกสัญญาแล้ว คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัด ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปเก็บรั้งนกอีแอ่นในสถานที่ที่บุคคลผู้รับสัมปทานได้รับอนุญาตให้เก็บรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีประมูล ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าบุคคลผู้รับสัมปทานรายใหม่ประมูลให้เงินต่ำกว่าจำนวนที่ผู้รับสัมปทานได้ทำสัญญาไว้กับผู้ให้สัมปทาน ผู้รับสัมปทานยอมรับผิดชดใช้เงินอากรจำนวนที่ต่ำหรือขาดไปนั้นจนครบ พร้อมกับต้องชดใช้ค่าเสียหาย ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการนี้อีกส่วนหนึ่งด้วย

2) ในระหว่างที่ยังไม่ครบกำหนดอายุสัญญา ถ้าผู้รับสัมปทานต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลให้เป็นบุคคลล้มละลาย ผู้ให้สัมปทานมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัด ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปเก็บรั้งนกอีแอ่นในสถานที่ที่ผู้รับสัมปทานได้รับอนุญาตให้เก็บรั้งนกอีแอ่นโดยวิธีประมูล ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าผู้รับสัมปทานรายใหม่ประมูลให้เงินต่ำกว่าจำนวนที่ผู้รับสัมปทานได้ทำสัญญาไว้กับผู้ให้สัมปทาน ผู้รับสัมปทานยอมรับผิดชดใช้

เงินอากรจำนวนที่ต่ำหรือขาดไปนั้นจนครบ พร้อมกับต้องชดใช้ค่าเสียหาย ตลอดจน
ค่าใช้จ่ายในการนี้อีกส่วนหนึ่งด้วย เป็นต้น

มาตรการควบคุมตรวจสอบการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นดังกล่าวข้างต้น
สอดคล้องกับคำอธิบายของท่านศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ที่ได้อธิบายไว้ว่า
เมื่อรัฐให้สัมปทานแก่เอกชนไปแล้ว กิจกรรมที่ให้สัมปทานไปนั้นเป็นบริการสาธารณะ
รัฐจึงยังคงมีอำนาจควบคุมสัมปทานได้อย่างเต็มที่ด้วยวิธีการต่าง ๆ รวม 3 วิธี คือ
การให้เจ้าพนักงานควบคุมตรวจตรากิจการที่ให้สัมปทานไป ซึ่งผู้รับสัมปทานจะต้อง
ให้ความสะดวกและปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย
การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องเสนอรายงานผลการดำเนินกิจการที่ได้จัดทำไปตาม
ระยะเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งแสดงงบดุลและงบกำไรขาดทุนเพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้
ทราบถึงความเป็นไปของกิจการที่ให้สัมปทานไปและกำหนดวิธีการลงโทษต่าง ๆ ไว้
ในสัมปทาน เพื่อใช้บังคับคู่กรณีผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือ
เงื่อนไขในสัมปทานซึ่งวิธีการบังคับลงโทษจะได้แก่ การปรับหรือการเพิกถอนสัมปทาน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
ตลอดจนประกาศและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ไม่ให้
อำนาจกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นหรือเลขานุการขึ้นไปบนเกาะหรือ
เข้าไปในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่มีรังนกอยู่ตามธรรมชาติหรือเข้าไปในอาคาร
สถานที่หรือยานพาหนะของบุคคลใดในเวลากลางคืน เพื่อตรวจค้นในกรณีที่มีเหตุ
อันควรเชื่อได้ว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่กำหนดไว้ใน
สัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น การที่กฎหมายไม่ให้เข้าไปตรวจค้นในเวลากลางคืน สาเหตุ
หนึ่งก็เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดระหว่างกรรมการและเลขานุการกับเจ้าหน้าที่หรือคนงาน
ที่ทำหน้าที่เฝ้ารักษาเกาะที่มีการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น แต่เมื่อการกระทำความผิด
ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 หรือการกระทำความผิดข้อกำหนดในสัญญา
สัมปทานรังนกอีแอ่น มีการกระทำความผิดทั้งในช่วงเวลากลางวันและกลางคืน การที่
กฎหมายไม่ให้กรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นและเลขานุการสามารถเข้าไป
ตรวจค้นในเวลากลางคืน จึงเป็นโอกาสให้ผู้กระทำความผิดใช้ช่วงเวลาดังกล่าวกระทำ
ความผิดทบัพัญญัติของกฎหมายหรือข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานรังนกอีแอ่น

ปัจจุบัน การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในหลายพื้นที่ มีการขโมยรังนกอีแอ่นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในแต่ละปีมีการนำรังนกอีแอ่นที่ได้มาจากการกระทำความผิด จำหน่ายในท้องตลาดจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีจำนวนรังนกอีแอ่นที่จับเก็บได้ในแต่ละพื้นที่มีจำนวนและราคาเท่าใด ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นอุปสรรคในการกำหนดราคาเงินอากรรังนกอีแอ่นขั้นต่ำในการประมูลอากรรังนกอีแอ่นในครั้งต่อไป

6. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่น

ในอดีตการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทยถูกผูกขาดหรือควบคุมโดยระบบราชการ กระทั่งในปี พ.ศ. 2482 รัฐจึงเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมประมูลอากรรังนกอีแอ่นได้ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามบทบัญญัติของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นและการจัดสรรผลประโยชน์หรือรายได้จากการจัดเก็บเงินอากรรังนกอีแอ่นในประเทศไทย ภายหลังพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 มีผลบังคับใช้ ยังถูกผูกขาดและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและกลุ่มธุรกิจรังนกอีแอ่นเพียงไม่กี่กลุ่ม ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังไม่สามารถเข้ามาดูแลและจัดการการเก็บรังนกอีแอ่นซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นของตนได้ ที่สำคัญ ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรัง ไม่ได้ได้รับการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นมาใช้ในการพัฒนาราชการส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนของตน

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ในปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีตราพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีการบริหารจัดการทรัพยากรรังนกอีแอ่นที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนและให้มีการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกัน ซึ่งมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บเงินอากรรังนกอีแอ่น

จัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่น โดย
คำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มี
การจัดเก็บรังนกอีแอ่นในแต่ละปี ดังนี้

1) ในกรณีที่จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรังนก-
อีแอ่นที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงิน-
อากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

2) ในกรณีที่จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นที่คำนวณตามส่วนของจำนวน
รังนกอีแอ่นที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนเกินสามล้านบาท ให้จัดสรร
เงินอากรรังนกอีแอ่นจำนวนสามล้านบาทแรกให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับ
จำนวนเงินอากรที่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรจำนวนร้อยละสิบของเงินดังกล่าว ให้แก่
ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นนั้น ส่วนจำนวนอีกร้อยละหกสิบของ
เงินดังกล่าวให้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บ
รังนกอีแอ่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ในปีใดที่ไม่อาจทราบส่วนของ
จำนวนรังนกอีแอ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ส่วนของจำนวนรังนกอีแอ่นในปีก่อนหน้านั้น
เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

เมื่อพิจารณาการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
ดังกล่าวมาข้างต้น อัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าว ราชการส่วน-
ท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นในอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสม ซึ่งได้แยก
พิจารณาเป็นสองกรณี คือ

กรณีแรก “ในกรณีที่จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นที่คำนวณตามส่วนของ
จำนวนรังนกอีแอ่นที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่เกินสามล้านบาท
ให้จัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด”

จากการศึกษาพบว่า ราคาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทย
ราคาประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นซึ่งผู้ขอเข้ารับสัมปทานรังนกอีแอ่นเสนอและได้สิทธิ
ในการเข้าจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวมีจำนวน
สูงกว่าสามล้านบาทเกือบทุกพื้นที่ นอกจากนี้ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ภูมิประเทศ
ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติ ภูมิประเทศส่วนใหญ่

มีลักษณะเป็นเกาะ แ่งหรืออยู่ติดกับทะเล ซึ่งจากภูมิประเทศดังกล่าว รายได้หลักของประชาชนในราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงมาจากการประกอบอาชีพทำการประมง และรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ แต่เพื่อป้องกันการขโมยรังนกอีแอ่นที่อาจจะเกิดขึ้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีมาตรการต่าง ๆ เข้ามาป้องกันการขโมยรังนกอีแอ่น เช่น การกำหนดพื้นที่หรือบริเวณการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น ตลอดจนการจัดกำลังเจ้าหน้าที่และบุคคลเข้าดูแลรักษาเกาะ ส่งผลให้ประชาชนในราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่สามารถเข้าไปทำการประมงในพื้นที่หรือบริเวณดังกล่าวได้ ส่งผลกระทบต่อรายได้หลักของประชาชนในราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น นอกจากนี้ บริเวณเกาะ แ่ง ซึ่งมีความสวยงามตามธรรมชาติเมื่อมีการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่น สถานที่หรือบริเวณดังกล่าว อาจถูกจำกัดการใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยว ส่งผลให้รายได้จากการท่องเที่ยวลดลงตามไปด้วย จากปัญหาและข้อเท็จจริงและอัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรดังกล่าวข้างต้น ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้รับการจัดสรรในอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสม

กรณีที่สอง “ในส่วนของจำนวนเงินอากรที่เกินสามล้านบาท กฎหมายบัญญัติให้จัดสรรจำนวนร้อยละสี่สิบของเงินดังกล่าวให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น ส่วนจำนวนอีกร้อยละหกสิบของเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าว ให้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น” ปัจจุบันรังนกอีแอ่นเป็นที่นิยมของผู้บริโภค ทำให้ธุรกิจรังนกอีแอ่นมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมีการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจรังนกอีแอ่นด้วยกันสูง ส่งผลให้การจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นในแต่ละจังหวัด ราคาการประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่นในแต่ละพื้นที่จึงมีราคาสูงตามไปด้วย ราคาเงินอากรรังนกอีแอ่นในบางพื้นที่จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นที่เอกชนผู้เข้าร่วมประมูลอากรรังนกอีแอ่นเสนอ และได้รับคัดเลือกให้เข้ารับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นในพื้นที่ดังกล่าว ราคาเงินอากรรังนกอีแอ่นเป็นจำนวนหลายร้อยล้านบาท เมื่อพิจารณาอัตราส่วนต่างของการจัดสรรระหว่างร้อยละสี่สิบกับร้อยละหกสิบของจำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นที่จัดเก็บดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นมีจำนวนต่างกันหลายสิบล้านบาทอัตราส่วนดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีนกอีแอ่นอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติและมีการจัดเก็บ-

รังนกอีแอ่น ได้รับการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นในอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสม

จากการศึกษาเปรียบเทียบอัตราส่วนการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ข้อดีของการจัดสรรตามอัตราส่วนดังกล่าว คือ หากจำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นดังกล่าวมีจำนวนไม่เกินสิบล้านบาท ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น จะได้รับการจัดสรรในอัตราส่วนหรือจำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นใกล้เคียงกัน ส่วนข้อเสีย คือ หากจำนวนเงินอากรรังนกอีแอ่นมีจำนวนหลายร้อยล้านบาท ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการจัดเก็บรังนกอีแอ่นจะได้รับการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นน้อยกว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนกอีแอ่น จำนวนหลายสิบล้านบาท

7. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย

ในการควบคุมการสร้างบ้านรังนก

การจัดเก็บรังนกอีแอ่นในประเทศไทยในสมัยโบราณ มีการจัดเก็บในสถานที่หรือบริเวณที่มีนกอีแอ่นเข้าอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเท่านั้น การสร้างบ้านรังนกเพื่อให้นกอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรังโดยเอกชนยังไม่เป็นที่รู้จักหรือได้รับความนิยมนัดังเช่นในปัจจุบัน

การสร้างบ้านรังนกในประเทศไทย มีที่มาจากการที่มีนกอีแอ่นจำนวนหนึ่งเข้าไปอาศัยทำรังในสถานที่ของเอกชนที่อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เจ้าของสถานที่ดังกล่าว ทำการทาสีบ้านปูนแดงและไม้ให้ดูและสัตว์อื่นมารบกวน ทำให้นกอีแอ่นมีความปลอดภัยและทำรังออกมาเป็นจำนวนมาก เจ้าของสถานที่ดังกล่าวเก็บรังนกอีแอ่นส่งขายจนมีฐานะร่ำรวย เมื่อจำนวนนกอีแอ่นที่ย้ายมาอาศัยทำรังมีจำนวนมากขึ้น ในเวลาต่อมา ได้มีชาวจีนพรรคคอมมิวนิสต์มลายาหรือที่เรียกว่า “พวกหม่ากั๋ง” ได้มาสร้างบ้านรังนกในบริเวณและสถานที่ดังกล่าว โดยนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ในการสร้างบ้านรังนกจนประสบความสำเร็จและเกิดเป็นธุรกิจบ้านรังนกขึ้นและมีการแพร่ขยายความรู้นี้ออกไปในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วภาคใต้

ปัจจุบันการสร้างบ้านรังกากลายเป็นธุรกิจที่สำคัญ สร้างรายได้แก่เจ้าของธุรกิจอย่างมหาศาลและเกือบทุกจังหวัดของภาคใต้ มีการสร้างบ้านรังกาเพื่อให้คนอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรังเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ทั้งในสถานที่ของเอกชนและในบริเวณที่ใกล้กับเกาะ แก่งหรือถ้ำ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งธุรกิจการสร้างบ้านรังกาในปัจจุบัน มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการเลือกสถานที่หรือทำเลที่ตั้งสำหรับการสร้างบ้านรังกา โดยเลือกสถานที่หรือในบริเวณที่เรียกว่า “ทำเลทอง” ซึ่งได้แก่ สถานที่ใกล้กับแหล่งที่คนอีแอ่นอาศัยทำรัง เช่น บ้านรังกาที่ประสบความสำเร็จ ในบริเวณถ้ำหรือใกล้กับเกาะสัมปทานรังนกอีแอ่น สถานที่ใกล้กับแหล่งหากินของคนอีแอ่น เส้นทางที่คนอีแอ่นบินผ่านหรือเส้นทางการอพยพของคนอีแอ่น นอกจากนี้ มีการออกแบบอาคารโดยนำหลักการทางวิศวกรรมมาใช้ เช่น ความสูงของอาคาร ความสูงของหอนก ช่องทางสำหรับการบินเข้าออกของคนอีแอ่น ช่องทางการรับแสงแดดของอาคาร ความกว้างของพื้นที่ภายในอาคาร การวางระบบระบายอากาศ แก๊ส ความร้อนและความมืดภายในอาคารหรือการนำเทคนิคการตีไม้กระดานมาใช้ในการสร้างบ้านรังกา มีการคัดเลือกชนิดของไม้กระดาน ขนาดของไม้และวิธีการตีไม้กระดาน นอกจากนี้ มีการควบคุมอุณหภูมิและความชื้นสัมพัทธ์ภายในอาคาร ที่สำคัญมีการนำระบบเสียงมาใช้ เช่น เสียงของคนอีแอ่นที่ใช้สื่อสารกันเองระหว่างนกตัวผู้และตัวเมีย เสียงสะท้อนนำทาง เสียงเรียกนกนอกบ้าน เสียงเรียกนกในบ้าน เสียงกล่อมนก การเลือกเครื่องเสียงและแผ่นซีดีที่เหมาะสม การนำลำโพงมาใช้ในบริเวณบ้านรังกา เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในควบคุมการสร้างบ้านรังกาอีแอ่นในปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเข้ามาควบคุมการสร้างบ้านรังกาไว้โดยตรง กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้” จากบทนิยามดังกล่าว บ้านรังกาจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก บ้านรังกาไม่ใช่สถานที่ ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ตามความหมายดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการดัดแปลงอาคารซึ่งปลูกสร้างไว้

เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อให้คนอีแอ่นเข้ามาอาศัยทำรัง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตลอดจนข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมอาคาร บทบัญญัติของกฎหมายส่วนใหญ่ ล้วนมีวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการประกาศใช้ก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนเป็นการป้องกันการเกิดอัคคีภัยและเพื่อการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรเป็นสำคัญ บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาควบคุมการสร้างบ้านรังกา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนอีแอ่นอพยพย้ายถิ่นที่อยู่หรือละจากถิ่นที่อยู่ไปอาศัยทำรังในสถานที่หรือบริเวณของเอกชน

ในส่วนของพระราชบัญญัติการรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสัมปทานรั้งนกอีแอ่นโดยตรง มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า “บนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีรั้งนกอยู่ตามธรรมชาติ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันเป็นหรืออาจเป็นอันตรายแก่นกอีแอ่นไข่ของนกอีแอ่นหรือรังนกอีแอ่นหรืออาจเป็นเหตุให้นกอีแอ่นละที่อยู่อาศัยไปจากเกาะหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นว่ากฎหมายบัญญัติควบคุมหรือคุ้มครองนกอีแอ่นไว้เฉพาะกรณีที่นกอีแอ่นเข้าอาศัยทำรังบนเกาะ ถ้าหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งอาศัยทำรังอยู่ตามธรรมชาติเท่านั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติครอบคลุมกรณีของการสร้างบ้านรังกา ซึ่งในปัจจุบันมีการสร้างกันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในบริเวณหรือสถานที่ใกล้เคียงแหล่งทำรังตามธรรมชาติ เกาะ แก่ง หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนอีแอ่นละที่อยู่อาศัยไปจากเกาะหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่กฎหมายไม่บัญญัติครอบคลุมการสร้างบ้านรังกาในบริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก การสร้างบ้านรังกาในบริเวณหรือในสถานที่ของเอกชน เป็นสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรับรอง

และคุ้มครองไว้ รัฐหรือบุคคลใดจะเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไม่ได้ แต่การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติครอบคลุมกรณีของการสร้างบ้านรังกาในบริเวณหรือสถานที่ใกล้กับแหล่งทำรังตามธรรมชาติหรือใกล้กับเกาะที่มีการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นหรือใกล้กับบริเวณแหล่งหากินของนกอีแอ่นและในบริเวณหรือสถานที่เส้นทางการบินอพยพในอนาคตอันใกล้ หากสภาพธรรมชาติเปลี่ยนแปลงหรือสภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณที่นกอีแอ่นอาศัยทำรังหรือบริเวณที่ใช้เป็นแหล่งหากินของนกอีแอ่นเกิดสภาพเสื่อมโทรมหรือการที่มนุษย์นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้และมีการพัฒนาการสร้างบ้านรังกาให้มีความเหมาะสมกับวงจรชีวิตของนกอีแอ่นมากยิ่งขึ้น หากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุมการสร้างบ้านรังกาในกรณีดังกล่าว จะส่งผลให้นกอีแอ่นที่อาศัยทำรังอยู่ในสถานที่หรือบริเวณต่าง ๆ ตามธรรมชาติอพยพย้ายที่อยู่หรือละทิ้งถิ่นที่อยู่เข้าไปอาศัยทำรังในสถานที่ซึ่งมนุษย์สร้างไว้จนหมด ข่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำสัมปทานรังนกอีแอ่นของประเทศไทยในอนาคต