

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

วังของนกแอ่นกินรังมีบทบาทและความสำคัญมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในฐานะเป็นสินค้าราคาแพงที่มีผลประโยชน์มหาศาล เนื่องจากความเชื่อในสรรพคุณของรังนกแอ่นกินรังเป็นยาบำรุงกำลังชั้นเยี่ยม และรักษาโรคได้สารพัดโดยเฉพาะโรคระบบทางเดินหายใจ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของนกแอ่นกินรังตามสัญญาอนุญาต ทำให้นกแอ่นกินรังสามารถดำรงชีวิตและมีอัตราการอยู่รอดเพิ่มมากขึ้นแม้ว่าการอาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชนจะเป็นสภาพการอาศัยอยู่ร่วมกันระหว่างนกกับคน แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในปัจจุบันทำให้ประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนเกิดความไม่มั่นใจต่อการอาศัยอยู่ร่วมกันระหว่างนกกับผู้ที่อาศัยในท้องถิ่น มีความหวาดระแวงและความกังวลในสุขภาพ อนามัยและสภาพแวดล้อมของชุมชน แม้ว่านกแอ่นกินรังที่อาศัยในชุมชนทำให้ชุมชนนั้นมีรายได้จากการเก็บเกี่ยวรังนกเป็นการสร้างเศรษฐกิจและรายได้ให้ชุมชน ทำให้เกิดเป็นประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาสังคมที่ไม่ถูกต้องหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลาง ผู้ประกอบกลางและผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนต้องร่วมกันจัดระเบียบของชุมชนตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนด เพื่อให้มีความเป็นชุมชนน่าอยู่ปราศจากความเสื่อมโทรมและเป็นการพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนกแอ่นกินรัง เพื่อเป็นเศรษฐกิจที่สามารถดำเนินการอย่างยั่งยืนและเป็นสินค้าส่งออกที่สร้างมูลค่าและชื่อเสียงให้แก่ประเทศไทยโดยไม่ก่อปัญหาแก่ชุมชน

ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังมีหลายประการไม่ว่าด้านผังเมืองของชุมชน รูปแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง สุขภาพอนามัย การกำจัดสิ่งปฏิกูล ของเสียจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังที่อยู่ในอาคาร ตลอดจนผลกระทบด้านเศรษฐกิจของชุมชน จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังโดยเฉพาะ มีเพียงหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการควบคุมและจัดการกับปัญหานี้ได้ซึ่งกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายหน่วยงานต่างกัน ซึ่งแต่ละฉบับไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังโดยตรงจึงไม่

สามารถนำมาใช้ในการจัดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับการป้องกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง มีดังนี้

1.1 ปัญหาการคุ้มครองรังและตัวนกแอ่นกินรัง เนื่องจากนกแอ่นกินรังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 การใช้ประโยชน์จากรังของนกแอ่นกินรังยังได้รับความคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 แต่ความคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเพียงการใช้ประโยชน์จากรังของนกแอ่นกินรังที่มีอยู่ในที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น การใช้ประโยชน์จากรังของนกแอ่นกินรังที่ได้จากอาคารสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่มิใช่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

1.2 ปัญหาความหมายของถ้อยคำในกฎหมายประกอบกับพฤติกรรมของนกแอ่นกินรัง ทำให้เจ้าของอาคารสิ่งก่อสร้างที่มียกแอ่นกินรังอาศัยจะใช้ความไม่ชัดเจนในถ้อยคำกฎหมายหรือการไม่ครอบคลุมของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นประโยชน์แก่ตนเพื่อให้มาซึ่งผลประโยชน์จากรังของนกแอ่นกินรัง ส่งผลทำให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 ปัญหาข้อกำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นแผนแม่บทในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยภาพรวมซึ่งพิจารณาจากลักษณะ รูปทรงของเมือง ความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านต่างๆ ทำให้มีข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองยังมีเนื้อหาไม่ครบถ้วนดังเช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 28(5) ซึ่งเป็นข้อกำหนดในผังเมืองเฉพาะและยังไม่มีมีการบังคับใช้มาก่อนซึ่งมีความคล้ายคลึงกันในทุกผังเมือง จนไม่สามารถเห็นได้ชัดเจนในแต่ละพื้นที่มีนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ในการปฏิบัติอย่างไร ทำให้ข้อกำหนดในกฎกระทรวงไม่มีความชัดเจนหรือคลุมเครือยากต่อการปฏิบัติส่งผลทำให้เกิดความแตกต่างในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยเฉพาะการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นสถานที่อาศัยของนกแอ่นกินรังยังมิได้มีการกำหนดให้ชัดเจนเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่น ปานกลาง น้อยให้เป็นสถานที่อาศัยของนกแอ่นกินรัง เพื่อการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่ในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง

1.4 ปัญหาการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อให้ชนกแอ่นกินรังเข้ามาอาศัยตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคารพ.ศ.2522 ซึ่งมีได้กำหนดไว้ว่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่ชนกแอ่นกินรังอาศัยเป็นอาคารประเภทใด เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งก่อสร้างให้เป็นที่ยาอาศัยของชนกแอ่นกินรัง จะยื่นคำร้องขอหรือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทราบว่าเป็นการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารประเภทอื่นๆ เพื่อให้ได้รับอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงตามแบบแปลนที่ได้ยื่นขออนุญาตหรือที่ได้แจ้งแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและสามารถก่อสร้างตามแบบแปลนที่ได้ยื่นขออนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ และก่อสร้างอาคารที่มีรูปแบบเอื้อประโยชน์ต่ออาศัยของชนกแอ่นกินรัง

ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้มีความสำคัญในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร เป็นการดูแลควบคุมในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารตามประเภทที่กำหนด แต่อาคารที่ชนกแอ่นกินรังอาศัยยังไม่มีข้อกำหนดหรือเกณฑ์ปฏิบัติใดๆที่ใช้ในการควบคุมการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารที่เป็นที่ยาอาศัยของชนกแอ่นกินรังเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด รวมทั้งมิได้ครอบคลุมถึงการควบคุมการออกแบบหรือการตกแต่งภายในและภายนอกอาคารหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นรายละเอียดภายในอาคาร ทำให้เอื้อประโยชน์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งก่อสร้างทำการดัดแปลง หรือปรับเปลี่ยนสภาพภายในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างให้เหมาะสมต่อการอาศัยของชนกแอ่นกินรังซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน โดยเฉพาะผลกระทบต่อมลพิษของชุมชนที่เกิดจากอาคารที่เป็นที่ยาอาศัยของชนกแอ่นกินรัง

1.5 ปัญหาการกำหนดให้เป็นพื้นที่เขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษเพื่อให้เป็นพื้นที่ที่ห้ามเลี้ยงหรือให้เป็นที่ยาอาศัยของชนกแอ่นกินรังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 นอกจากจะให้ความสำคัญต่อมลพิษที่เกิดขึ้นหรือเล็งเห็นผลได้ชัดเจนถึงผลกระทบในมลพิษเหล่านั้นที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้นและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ไม่ว่าจะมีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้นในปัจจุบันหรืออนาคตหรือไม่ก็ตามแล้ว ยังต้องคำนึงถึงลักษณะความเหมาะสมของพื้นที่นั้นๆที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่เขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษอันเนื่องจากการเลี้ยงชนกแอ่นกินรังหรือมีชนกแอ่นกินรังอาศัยในชุมชน รวมทั้งความสำคัญกับการป้องกันการเกิดผลกระทบมากกว่าการแก้ไขปัญหา

1.6 ปัญหากฎหมายในการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการ

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 34 โครงการหรือกิจการ ซึ่งไม่ปรากฏโครงการหรือกิจการใดที่เกี่ยวข้องการอาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชน จึงไม่สามารถใช้มาตรการใดที่จัดให้มีทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังได้

ปัญหาการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 เนื่องจากโครงการหรือกิจการใดที่เกี่ยวข้องการอาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชนไม่ได้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพตามมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ปัจจุบันผลกระทบที่เกิดจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชนยังไม่ปรากฏระดับความรุนแรงซึ่งเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการตามมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในระดับนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินกิจกรรมด้านการวางแผนพัฒนาที่ควรประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ หรือที่เกิดจากการขอใช้สิทธิจากบุคคลและคณะบุคคลตามมาตรา 11แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติพ.ศ.2550 ยังไม่มีความชัดเจนในทิศทางหรือแนวนโยบายหรือทางปฏิบัติที่มาจากการริเริ่มของรัฐที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรในการริเริ่มเพื่อส่งเสริมให้มีหรือไม่ให้มีการอาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชนหรือพื้นที่ใด ๆ นั้น

หากเป็นการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในฐานะกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนซึ่งให้บทบาทและความสำคัญแก่ท้องถิ่นไม่ว่าประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพยังไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่เป็นกลไกทางกฎหมายให้บทบาทที่เป็นสภาพบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ

ขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพมีการกำหนดไว้ตายตัว ทำให้ขาดความยืดหยุ่นเท่าที่ควรการตีความมักจะเป็นการตีความตามกฎหมายเป็นหลัก เนื่องจากการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพให้ความสำคัญด้านมิติสุขภาพซึ่งมิใช่มิติทางกายเพียงอย่างเดียวเท่านั้นความสอดคล้องระหว่างรูปแบบของกระบวนการที่กำหนดกับพื้นที่ที่รูปแบบเฉพาะตัวเช่น เขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ทำให้เกิดกิจกรรมที่เป็นรูปแบบเดิมที่ได้ปรากฏมาโดยตลอด

การได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการอาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชนเพื่อนำมาใช้ประยุกต์ในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่สามารถเข้าถึงได้สำหรับประเทศไทยยังปรากฏ

น้อยมาก ข้อมูลซึ่งเป็นความคิดเห็นหรือความวิตกกังวลยังต้องมาจากพื้นฐานจากความเชื่อใจและความพอใจในการเข้าถึง การได้มาซึ่งข้อมูลในระดับพื้นที่ในบางครั้งจะต้องใช้ทรัพยากรที่หลากหลายในการจัดการ ข้อมูลบางประเภทเป็นข้อมูลย้อนหลังและเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว เนื่องจากในบางพื้นที่มีการยกระดับสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่นานจึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการรวบรวมข้อมูล

2. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการ ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังมีดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ตามความหมายนี้เป็นบทบังคับเพื่อความเหมาะสมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือปล่อยสัตว์ตามวิธีการ ซึ่งสามารถกำหนดชนิดจำนวนของสัตว์ที่เลี้ยงหรือปล่อย ตลอดจนควบคุมการเคลื่อนที่ของสัตว์ที่เลี้ยงหรือปล่อยได้ การใช้มาตรการดังกล่าวกับนกแอ่นกินรังที่อาศัยอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่ตั้งในชุมชนจึงมิใช่เป็นบทบังคับที่เกิดผลสำเร็จได้เพราะนกแอ่นกินรังที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีสภาพตามธรรมชาติที่จะแสวงหาที่อยู่และอาหารดำรงชีวิตโดยพฤติกรรมของตัวเอง และมีการเคลื่อนที่ตลอดเวลาทำให้ยากต่อการควบคุมและการจำกัดบริเวณสถานที่ที่ใช้ในการเลี้ยงหรือปล่อยนกแอ่นกินรังในชุมชน ตลอดจนการกำหนดจำนวนปริมาณนกแอ่นกินรังที่จะเลี้ยงหรือปล่อยในชุมชน รวมทั้งนกแอ่นกินรังที่อาศัยอยู่ในชุมชนยังไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นเจ้าของในตัวนกแอ่นกินรัง

2.2 ปัญหาการกำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดในท้องถิ่นของตนเพื่อให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้นบางกิจการหรือทุกกิจการ มีผลทำให้ผู้ประกอบการใดๆที่เข้าข่ายเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกิจการที่ได้ประกอบก่อนที่ข้อกำหนดท้องถิ่นจะใช้บังคับ หรือกรณีทีประกอบกิจการภายหลังที่ข้อกำหนดท้องถิ่นบังคับที่มีผลทำให้ผู้ประกอบการทั้งสองกรณีต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การออกข้อกำหนดท้องถิ่นฯ ยังต้องมีประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดให้กิจการที่มึนกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างอยู่ในชุมชนเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดในท้องถิ่นของตนเพื่อให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันและจัดการผลกระทบจากการดำเนินกิจการ ในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อให้กิจการที่มึนกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างในชุมชนยังต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นซึ่งมีผลทำให้ข้อกำหนดในส่วนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรังของนกแอ่นกินรัง

และตัวนกแอ่นกินรังยังได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในหมวดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไป รวมทั้งเงื่อนไขตามใบอนุญาตเพื่อเข้าควบคุมและจัดการ

2.3 ปัญหาสุขภาพลักษณะของอาคารตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต้องการควบคุมการใช้อาคารให้ถูกสุขภาพลักษณะจากการใช้อาคารเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยโดยปกติจากการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยหรือผู้เข้ามาใช้อาคารตลอดจนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงอาคารดังกล่าวเท่านั้น ไม่ได้กำหนดสุขภาพลักษณะอาคารที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยที่อยู่ในชุมชนเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏราชการส่วนท้องถิ่นใดได้ออกมาตรการหรือข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยจากอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยที่มีความเข้มงวดกว่าปกติ มีเพียงแต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่บริเวณภายนอกของอาคารหรือบริเวณที่ดินของตนมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

2.4 ปัญหาเหตุรำคาญ การระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากเสียงเรียกเพื่อดึงดูดให้นกแอ่นกินรังเข้ามาอาศัยรวมทั้งกระตุ้นให้นกแอ่นกินรังให้ทำรัง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะกำหนดวิธีการ เพื่อระงับเหตุรำคาญหรือเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นไม่ปรากฏมาตรการหรือข้อกำหนดท้องถิ่นใดๆ ที่เป็นบทบังคับเพื่อให้ระงับเหตุรำคาญหรือป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญอันเกิดจากเสียงดังกล่าวในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยจะเป็นแหล่งกำเนิดกลิ่นรบกวนซึ่งเป็นเหตุรำคาญตามปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกลิ่นรบกวนจากอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยอย่างชัดเจน ไม่ว่าการกำหนดมาตรฐานความเข้มข้นเรื่องกลิ่นที่ต้องมีความเข้มข้นเพียงใดซึ่งอาจก่อให้เกิด ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องระดับความรุนแรงของกลิ่นเพียงใดจึงจะเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนทั้งนี้การยังไม่ได้กำหนดสุขภาพลักษณะอาคารที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยที่อยู่ในชุมชนเป็นการเฉพาะ หรือข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยจากอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยที่มีความเข้มงวดกว่าปกติ

การจัดการเรื่องเหตุรำคาญเป็นผลสืบเนื่องมาจากที่ยังไม่สามารถกำหนดให้การที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยที่อยู่ในชุมชนเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2.5 ปัญหาการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เนื่องจากการที่นกแอ่นกินรังอาศัยในชุมชนเป็นเหตุการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นไม่นาน ในปัจจุบันยังไม่กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจากสถานที่ที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยในชุมชน การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดยังต้องอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในบางกรณีอาจไม่ชัดเจนมากนัก

3. ปัญหาหน่วยงานและการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้อง การป้องกันควบคุมและจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังของประเทศไทย แม้ว่าโดยภาพรวมของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในปัจจุบันมีความพยายามในการควบคุมและจัดการกับปัญหา แต่ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายประเทศไทยในปัจจุบันทำให้แม้จะมีอำนาจในการควบคุมและจัดการแต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่เหมาะสมมาบังคับใช้ และในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานก็มีปัญหาต่างๆ เช่น

3.1 ความไม่ชัดเจนในถ้อยคำกฎหมายหรือการไม่ครอบคลุมของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดทำให้เจ้าของอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยจะใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ตนเพื่อให้มาซึ่งผลประโยชน์จากรังของนกแอ่นกินรังส่งผลทำให้เกิดความลำบากในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2 การกำหนดข้อบัญญัติในกฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาและเห็นว่าควรออกข้อกำหนดท้องถิ่นได้หรือไม่เพียงใด ข้อกำหนดท้องถิ่นที่ได้มีการบัญญัติในท้องถิ่นใดไว้ก่อนแล้วทำให้ท้องถิ่นอื่นมักจะบัญญัติข้อกำหนดท้องถิ่นต่อกันมา ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่นของชุมชนนั้นที่มีขนาดแตกต่างกัน และการบัญญัติข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบราชการเท่านั้นไม่ได้สามารถนำมาบังคับใช้จริง

3.3 ปัญหาที่ราชการส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจบางส่วนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทมากเท่าที่ควรและการขาดการประสานความร่วมมือในการร่วมป้องกันเนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง เพื่อกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดช่องว่างในการร่วมมือบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและขาดความเป็นเอกภาพในการใช้กฎหมาย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมี

ปัญหาอื่น ๆ ที่ต้องแก้ไขทำให้ต้องมีการจัดลำดับการแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่มีการอาศัยของนกแอ่นกินรังถูกจัดไว้ในลำดับหลัง

3.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความลำบากใจหรือความลังเลในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชน เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อความนิยมของผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนยังไม่ให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่มีการอาศัยของนกแอ่นกินรังเท่าที่ควรทำให้มีการละเลยในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่มีการอาศัยของนกแอ่นกินรังต้องอาศัยระยะเวลาที่เกิดเป็นผล และในบางชุมชนอาจจะไม่เกิดผลกระทบมากนัก นอกจากนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างที่นกแอ่นกินรังอาศัยในชุมชนบางส่วนไม่เกรงกลัวเจ้าพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างที่นกแอ่นกินรังอาศัยสามารถเจรจากับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองหากว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้กฎหมาย

3.5 ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานบางส่วนยังใช้ช่องว่างในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังที่มีอยู่ในชุมชน ตลอดจนการขาดจิตสำนึกในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่มีการอาศัยของนกแอ่นกินรังที่ส่งผลต่อการจัดการและการบังคับใช้กฎหมายในคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชน

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังของประเทศไทยรวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังของประเทศไทยเกิดผลสำเร็จและเป็นรูปธรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.กฎหมายที่เป็นการกำหนดมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง ในปัจจุบันกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับปัญหาดังกล่าวไม่ว่าจะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองเช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือเทศบัญญัติต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมกิจการเฉพาะด้านแตกต่างกันออกไป ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังเป็นการเฉพาะ จึงควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง

ให้เป็นระบบไม่ว่าจะเป็นการกำกับ การควบคุมดูแลในการดำเนินกิจการ เช่น การกำหนดพื้นที่ที่ใช้เป็นสถานที่ให้มีอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่ให้นกแอ่นกินรังอาศัย การออกแบบลักษณะภายในภายนอกและก่อสร้างอาคาร การจัดการสุขลักษณะอาคาร สิ่งปลูกสร้างและมูลฝอย รวมทั้งมลพิษอื่นๆที่เกิดจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังในอาคารนั้น ตลอดจนการป้องกันเหตุรำคาญที่อาจเกิดขึ้น โดยอาจกระทำโดยการออกเป็นกฎหมายลำดับรองหรือมาตรฐานต่างๆตามกฎหมายที่นำมาปรับใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบกิจการหรือเกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าวได้ถือปฏิบัติตาม รวมทั้งยังเป็นการควบคุมดูแลในการดำเนินกิจการมิให้เกิดผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆแก่ชุมชนนั้น ซึ่งต้องพิจารณาว่าควรจะออกกฎหมายหรือมาตรฐานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติใดเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่นำมาปรับใช้ในปัจจุบัน ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติในการออกกฎกระทรวงกล่าวคือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารในเรื่องต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8¹

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการ และกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน รวมทั้งออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบ

¹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง...”

กิจการที่ประกาศนั้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 6 และมาตรา 31²

(3) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังนี้

1.ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535³ ปรับปรุงการกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองเสียใหม่ โดยการถอดถอนชนิดของนกแอ่นกินรัง(*Collocalia fuciphagus* หรือ *Aerodramus fuciphagus*) ออกจากบัญชีแนบท้าย

² พระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535 บัญญัติว่า

“มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(2) กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบ ต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน”

“มาตรา 31 “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ”

³ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

มาตรา 5 วรรคแรก “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้....”

มาตรา 6 วรรคแรก “การกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองให้กระทำโดยกฎกระทรวง และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ....”

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้.....

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ”

กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 หรือกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา17⁴ โดยกำหนดถ้อยคำให้มีความเหมาะสมกับกิจการนั้นที่ให้อธิว่าเป็นการเพาะพันธุ์ตามกฎหมายกระทรวงฯ เช่น “การให้ที่พักแก่นกแอ่นกินรัง” หรือ การอนุบาลนกแอ่นกินรัง” เป็นต้น

2. ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้รังของนกแอ่นกินรัง(Nest) ให้เป็นผลิตภัณฑ์จากสัตว์ป่า(Animal Product) ซึ่งรวมถึงมูลสัตว์, รัง, เปลือกของไข่, รังของแมลง, น้ำผึ้ง, ขี้ผึ้งหรือผลิตภัณฑ์อื่น ๆ หรือสิ่งผลิตโดยหรือจากหรือสร้างโดยสัตว์ โดยเทียบเคียงความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535⁵

3. ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁶ หรือพื้นที่ที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁷ เพื่อให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในชุมชน

⁴ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

“ มาตรา 17 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง ”

⁵ มาตรา 4 บัญญัติว่า “ซากของสัตว์ป่า” หมายความว่า ร่างกายหรือส่วนของร่างของสัตว์ป่าที่ตายแล้วหรือเนื้อของสัตว์ป่า ไม่ว่าจะได้ปิ้ง ย่าง รม ตากแห้ง หมัก หรือทำอย่างอื่นเพื่อไม่ให้เน่าเปื่อยและไม่ว่าจะชำแหละ แยกออก หรืออยู่ในร่างของสัตว์ป่านั้นและหมายความรวมถึงเขา หนัง กระดูก ฟัน งา ขนายน นอ ขน เกล็ด เล็บ กระดองเปลือก หรือส่วนต่างๆ ของสัตว์ป่าที่แยกออกจากร่างของสัตว์ป่าไม่ว่าจะยังมีชีวิตหรือตายแล้ว”

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ”

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม.43

⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม.45

นั้น⁸ และมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁹ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ.2535¹⁰

แม้ว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังจะสามารถออกมาตรฐานหรือกฎกระทรวงได้โดยอาศัยพระราชบัญญัติหลายฉบับ ในเบื้องต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรถอดถอนนกแอ่นกินรังออกจากบัญชีแนบท้าย กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อมิให้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2553 ข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นต้น โดยยังคงไว้ซึ่งสถานะภาพ “สัตว์ป่า”ตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ทั้งนี้ สืบเนื่องจากจำนวนของนกแอ่นกินรังที่ได้อพยพและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการอาศัยอยู่ในชุมชนซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้ได้มีการป้องกัน ควบคุม และจัดการในกิจการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างที่ตั้งอยู่ในชุมชนไม่ว่าจะเป็นการเพาะพันธุ์ การเลี้ยงหรือการดูแลป้องกันมิให้สูญพันธุ์ การอนุญาตให้บุคคลมีไว้ในครอบครองและ

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ม.44 วรรคแรก

⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา4 “มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 55 “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้ง อากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

คำรังของนกแอ่นกินรัง การดำเนินคำรังและผลิตภัณฑ์จากรังนกโดยชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนส่งเสริมให้เป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้และชื่อเสียงแก่ชุมชนต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นต่อไปว่า การกำหนดชนิดของนกแอ่นกินรังให้เป็นชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ตามกฎกระทรวงกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ พ.ศ. 2546 ยังเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่สนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังในชุมชน หากการถอดถอนนกแอ่นกินรังออกจากบัญชีแนบท้าย กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มิได้เกิดเป็นผลสำเร็จ โดยกำหนดถ้อยคำให้มีความเหมาะสมตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535¹¹ เช่น “การให้ที่พักแก่นกแอ่นกินรัง” หรือ “การอนุบาลนกแอ่นกินรัง” ให้ถือว่าเป็นการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองที่เพาะพันธุ์ได้ตามความในพระราชบัญญัติฯ และกฎกระทรวงฯ ดังกล่าว

แต่มีข้อสังเกตว่า ในการเก็บและมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกแอ่นกินรังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพราะยังต้องพิจารณาตามความในพระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรังนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอาจแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดให้ชัดเจนโดยเทียบเคียงความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540¹² โดยกำหนดถ้อยคำให้มีความเหมาะสม เช่น “การเก็บและ/หรือรวบรวมซึ่งรังของนกแอ่นกินรังที่ในอาคารสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่ได้สร้างขึ้น (Artificial habitat that is man-made) เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยและขยายพันธุ์นกแอ่นกินรัง

1.2 กำหนดให้กิจการที่มึนกแอ่นกินรังอาศัยอยู่ในอาคารสิ่งก่อสร้างให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการ และกำหนดมาตรฐานสภาวะความ

¹¹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เพาะพันธุ์” หมายความว่า ขยายพันธุ์สัตว์ป่าที่นำมาเลี้ยงไว้โดยวิธีผสมพันธุ์สัตว์ป่า และหมายความรวมถึงขยายพันธุ์สัตว์ป่าโดยวิธีผสมเทียมหรือการย้ายฝากตัวอ่อนด้วย”

¹² มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรังนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ

เป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือ กำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของ ประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 6 และมาตรา 3 เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นให้กิจการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยอยู่ ในอาคารสิ่งก่อสร้างเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลอดจนให้อำนาจแก่ราชการส่วน ท้องถิ่นในการควบคุม กำกับดูแลการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในด้านสุขลักษณะ การป้องกันอันตรายและความปลอดภัยซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นให้มี ความพิเศษมากขึ้นก็ได้ โดยกำหนดถ้อยคำให้มีความเหมาะสม เช่น “การให้ที่พักแก่นกแอ่นกินรัง” หรือ “การอนุบาลนกแอ่นกินรัง” เป็นต้น

2.ประเด็นที่ควรนำมาบัญญัติในกฎหมายเพื่อใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชน จากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง มีดังต่อไปนี้

2.1 การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการกำหนดเขตพื้นที่ (Zoning) ที่ใช้ให้เป็น ที่อาศัยของนกแอ่นกินรัง โดยอาจกำหนดในลักษณะเดียวกับ Planning Guidelines for Swiftlet Farms ของรัฐเคดาห์และ License Application Guidelines For Industrial Birds Nests ของรัฐ ปีนัง สหพันธรัฐมาเลเซีย หรืออาจกำหนดเป็นข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้นโดยพิจารณาจาก กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการ ผังเมือง พ.ศ. 2518 ของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ การกำหนดเขตพื้นที่อาจนำมาใช้ในกรณีชุมชนใดที่ อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนได้โดยง่ายหรือมีสภาพปัญหาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมเนื่องจากกิจการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยอยู่ในอาคารสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับ การแก้ไข ซึ่งอาจกำหนดให้ชุมชนนั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ที่ใช้มาตรการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุม และแก้ไขปัญหาในชุมชนนั้น โดยอ้างอิงความตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม มาตรา 43 - 45

2.2 กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติใดๆ ที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยน การใช้อาคารที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งในข้อกำหนดใน กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัตินั้นอาจกำหนดการปฏิบัติให้มีความเหมาะสมกลมกลืนกับ สภาพแวดล้อมโดยรวมของพื้นที่ที่มีอาคารสิ่งก่อสร้างที่ให้นกแอ่นกินรังอาศัย ซึ่งอาจเป็นลักษณะ ของรูปทรง การตกแต่งภายนอกของอาคาร ขนาด ความสูงของอาคารที่เหมาะสม การควบคุมการ ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารสิ่งก่อสร้างใดๆโดยผู้ที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งอาจกำหนดใน

ลักษณะเดียวกับ Planning Guidelines for Swiftlet Farms ของรัฐเคดะห์หรือ License Application Guidelines For Industrial Birds Nestsของรัฐปีนัง

2.3 กำหนดหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะอนามัยและเหตุรำคาญที่เกิดจากกิจการที่ให้นกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้าง ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากได้กำหนดให้กิจการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยอยู่ในอาคารสิ่งก่อสร้างเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นให้มีความเข้มงวดเป็นพิเศษ เช่น กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร การป้องกันและบรรเทาเหตุรำคาญที่อาจเกิดขึ้น โดยอ้างอิงกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2545¹³ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญและแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพิ่มเติม¹⁴ หรือมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอ้างอิงความตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาตรา 55¹⁵ รวมทั้งอาจกำหนดในลักษณะเดียวกับ Planning Guidelines for Swiftlet Farms(Garis Panduan Perancangan Premis walet) ของรัฐเคดะห์ หรือ License Application Guidelines For Industrial Birds Nests (Garis Panduan Permohonan Lesen Perusahaan Sarang Burung Walit) ของรัฐปีนัง

การประกอบกิจการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยอยู่ในอาคารสิ่งก่อสร้างหรือเลี้ยงนกแอ่นกินรังในชุมชนหากได้กำหนดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาจมีผลต่อข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 ด้วยนั้น

¹³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 86 ก วันที่ 5 กันยายน 2545

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 62 ง วันที่ 8 กรกฎาคม 2545

¹⁵ มาตรา 55 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในที่ประชุมคณะกรรมการสาธารณสุขพ.ศ.2535 ครั้งที่ 1/ 2538 ลงวันที่ 27 เมษายน 2538 มีมติให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องใช้อาคารที่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และต้องตั้งอยู่ในที่เหมาะสมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข¹⁶

นอกจากนี้ หากการประกอบกิจการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยอยู่ในอาคารสิ่งก่อสร้างหรือเลี้ยงนกแอ่นกินรังในชุมชนที่อาจต้องขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบในหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ควรให้หน่วยงานตั้งผู้แทนที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตเพื่อร่วมกันเป็นคณะกรรมการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเงื่อนไขของแต่ละหน่วยงานมาประกอบเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตและให้แต่ละหน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตสามารถเพิกถอนใบอนุญาตหากการประกอบกิจการนั้นขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.4 กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการกิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยที่ได้ขอใบอนุญาตได้จัดการทำแผนการดำเนินการ (Management Plan) หรือแผนจัดการความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Risk Management Plan) เป็นเงื่อนไขพิเศษในการประกอบการขออนุญาต โดยอาศัยความตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535¹⁷ เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการ รวมทั้งเป็นการจัดการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังที่อยู่ในอาคารซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนนั้น ในแผนการดำเนินการ หรือแผนจัดการความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมอาจจะระบุรายละเอียดของกิจกรรมที่ขออนุญาต เช่น ลักษณะของสถานที่ตั้ง ขนาดของกิจการที่ขออนุญาต ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม รายละเอียดของ

¹⁶ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือ (เล่ม3) แนวทางการยกกว้างข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535 (ฉบับปรับปรุงแก้ไข), พิมพ์ครั้งที่6. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, 2550), น. 93.

¹⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535

“มาตรา 54 ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้”

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกิจการ เช่น ประชาชน พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากรสินมรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ใดๆระหว่างกัน การประเมินระดับความเสี่ยงของกิจการ เป็นต้น ทั้งนี้ไม่ว่ากิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการที่มีให้นักแก่นกอินทรีอาศัยอยู่ในอาคารที่ตั้งในชุมชนนั้น จะประสบเป็นผลสำเร็จหรือไม่เพียงใดก็ตาม แผนการดังกล่าวอาจกำหนดการจัดทำโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการกิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการที่มีให้นักแก่นกอินทรีอาศัยที่ขอใบอนุญาตเป็นผู้จัดทำก็ได้

3.การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์(Economic Instruments)ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแก่นกอินทรีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะใช้ทรัพยากรในเชิงอนุรักษ์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่น การกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาต ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าภาษีการปล่อยมลพิษ ค่าปรับ เป็นต้นซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.1 การกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการ (Administrative fees) สำหรับสิทธิในการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่จ่ายให้แก่หน่วยงานที่อนุญาตให้ประกอบกิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการที่มีให้นักแก่นกอินทรีอาศัยเพื่อให้ได้ซึ่งรังของนกแก่นกอินทรีและเป็นการควบคุมการประกอบกิจการไปพร้อมกัน รวมทั้งเป็นการสร้างแรงจูงใจที่จะใช้ทรัพยากรในเชิงอนุรักษ์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาว ซึ่งอาจจะอ้างอิงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมทั้งปฏิบัติการอื่นๆตามความในกฎหมายต่างๆ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอในการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตสำหรับสิทธิในการใช้ประโยชน์ ดังต่อไปนี้

(1) ค่าธรรมเนียมอนุญาตการเก็บหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกแก่นกอินทรี (Nest Collection License)ที่ได้เก็บจากอาคารสถานที่ที่มีใช้สาธารณสมบัติโดยเพียงความตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 หรือค่าธรรมเนียมอนุญาตให้“การให้ที่พักแก่นกแก่นกอินทรี”หรือ“การอนุบาลนกแก่นกอินทรี”เพื่อการเก็บหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกแก่นกอินทรี เป็นต้น โดยอ้างอิงความตามความในพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตในการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง การครอบครองและการนำเคลื่อนที่เพื่อการค้าซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครอง และซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง และการค้าสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่า

คุ้มครอง และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าคุ้มครองพ.ศ.2551¹⁸ ออกตามความตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 5 มาตรา 8 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 25 และความตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและใบรับรอง พ.ศ.2550¹⁹ ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 5

(2) ค่าธรรมเนียมอนุญาตการค้าผลิตภัณฑ์สัตว์ป่า (Wildlife Products Commercial License) โดยอ้างอิงความตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและใบรับรองพ.ศ.2550 ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ.2535 มาตรา 5²⁰

(3) ค่าธรรมเนียมอนุญาตการให้นำเข้าหรือให้ส่งออก (Wildlife Import / Export License) โดยอ้างอิงความตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและใบรับรองพ.ศ.2550 ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ.2535 มาตรา 5²¹

(4) ค่าธรรมเนียมอนุญาตอาคารสถานที่ที่ให้นกแอ่นกินรังอาศัยหรือเป็นที่เลี้ยงนกแอ่นกินรังเพื่อการพาณิชย์ (Swiftlet Building or Swiftlet Premises Commercial License) โดยอ้างอิงความตามกฎกระทรวงฉบับที่ 7(พ.ศ.2528)ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522²²

ผู้เขียนมีความเห็นต่อไปว่า การกำหนดค่าธรรมเนียมที่อาจกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนเช่น ค่าธรรมเนียมอนุญาตการเก็บหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของนกแอ่นกินรังเป็นจำนวนเงิน 5,000 บาท ค่าธรรมเนียมอนุญาตการค้าผลิตภัณฑ์สัตว์ป่าเป็นจำนวนเงิน 5,000 บาท ค่าธรรมเนียมอนุญาตการนำเข้า/ส่งออกรังนกแอ่นกินรังกิโลกรัมละ 1,000 บาท ส่วนค่าธรรมเนียมอนุญาตอาคารสถานที่ที่ให้นกแอ่นกินรังอาศัยหรือเป็นที่เลี้ยงนกแอ่นกินรังเพื่อการพาณิชย์อาจจะคิดจากขนาดของอาคารสถานที่ที่ให้นกแอ่นกินรังอาศัยหรือเป็นที่เลี้ยงนกแอ่นกินรัง เช่น อาคาร

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 23 ก วันที่ 28 มกราคม 2551

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 28 ก วันที่ 27 มิถุนายน 2550

²⁰ เพิ่งอ้าง.

²¹ เพิ่งอ้าง.

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 86 วันที่ 21 พฤษภาคม 2517

สถานที่ที่ให้นักแ่ก่กัรรงอศัยที่มีพื้นที่ไม่เกิน 50 ตารางเมตรให้คิดค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนเงิน 5,000 บาท อาคารสถานที่ที่ให้นักแ่ก่กัรรงอศัยที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 51 ตารางเมตรถึง 100 ตารางเมตรให้คิดค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนเงิน 7,500 บาท อาคารสถานที่ที่ให้นักแ่ก่กัรรงอศัยที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 101 ตารางเมตรขึ้นไปให้คิดค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนเงิน 10,000 บาทและให้คิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมเป็นจำนวนเงิน 1,000 บาทสำหรับพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นทุกๆ 50 ตารางเมตร เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดจำนวนเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตสำหรับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากวังของนกแ่ก่กัรรงอศัยยังต้องคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมของชุมชนนั้น

3.2 การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้และค่าปรับ (User fees or User charges and fine) เป็นค่าธรรมเนียมที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารสถานที่ที่ให้นักแ่ก่กัรรงอศัยหรือเป็นที่เลี้ยงนกแ่ก่กัรรงเป็นผู้ให้บริการจ่ายให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมนั้น เช่น การจัดการน้ำเสีย หรือการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเพื่อเป็นค่าคืนทุนสำหรับบริการบำบัดน้ำเสีย และการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอย โดยอ้างอิงความตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545²³ ออกตามความในมาตรา 5 และมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

4.อำนาจหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแ่ก่กัรรงราชการส่วนท้องถิ่นควรออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดให้กิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการที่ให้นกแ่ก่กัรรงอยู่อาศัย ให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้น นอกจากกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาต เพื่อให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข หรือเงื่อนไขเฉพาะเพื่อให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการกิจการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการที่ให้นักแ่ก่กัรรงอาศัยหรือเป็นที่เลี้ยงนกแ่ก่กัรรงปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของอาคารสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 6 และมาตรา 3 เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นให้กิจการที่ให้นกแ่ก่กัรรงอาศัยอยู่ในอาคารสิ่งก่อสร้างเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการควบคุมกำกับดูแลการ

²³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 119 ตอนที่ 86 ก วันที่ 5 กันยายน 2545

ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในด้านสุขลักษณะการป้องกันอันตรายและความปลอดภัยซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นให้มีความพิเศษมากขึ้นก็ได้

หากเกิดมลพิษจากการที่มีให้นักแอดมินรังอาศัยหรือเป็นที่เลี้ยงนกแอดมินรังที่อยู่ในชุมชน เป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานราชการท้องถิ่นส่วนของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายและมาตรการที่ใช้เพื่อการระงับเหตุแห่งความเสียหายของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550²⁴ ได้กำหนดให้ศูนย์ข้อมูลเป็นหน่วยงานภายในกรมควบคุมมลพิษเสนอมาตรการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการให้ศูนย์ข้อมูลรายงานให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือ “กป.วล.” ทราบเพื่อจะได้ดำเนินการอย่างอื่นต่อไป²⁵

5.สนับสนุนบทบาทของประชาชนในการป้องกันเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอดมินรังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของประชาชนที่อยู่ในชุมชนนั้น โดยอ้างอิงความตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 5 มาตรา11 มาตรา 25(5) เนื่องจากมูลค่าของรังนกแอดมินรังมีบทบาทและความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศอื่นๆโดยเฉพาะกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงควรกำหนดให้มีมาตรการที่สามารถบังคับใช้กับกิจกรรมที่ให้นักแอดมินรังอาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในชุมชนเพื่อได้จัดเก็บรังของนกแอดมินรังเป็นกิจการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนในระยะสั้นและระยะยาว

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 23 ง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550

²⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมพ.ศ.2550 ข้อ11 วรรคสามกำหนดว่า “ในกรณีที่ศูนย์ข้อมูลเห็นว่า มาตรการที่ใช้เพื่อการระงับเหตุแห่งความเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่งไม่เพียงพอ ให้ศูนย์ข้อมูลเสนอมาตรการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามที่ศูนย์ข้อมูลเสนอ ให้ศูนย์ข้อมูลรายงานให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ กป.วล. ทราบโดยไม่ชักช้า”

นอกจากนั้น ประชาชนที่อยู่ในชุมชนนั้นอาจจัดตั้งกลุ่มองค์กรในการบริหารจัดการชุมชนตลอดจน
 กลุ่มเฝ้าระวังผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสภาพของชุมชน รวมทั้งจัดให้มีฐานข้อมูลทางธุรกิจการดำเนิน
 กิจกรรมที่ทำให้คนแก่นักลงทุนมาอาศัยในชุมชนนั้น เพื่อเป็นหนทางในการจัดเก็บรายได้จาก
 กิจกรรม เพื่อนำมาบำรุงชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนยังเป็นการป้องกันการแสวงหาการใช้
 สิทธิประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนหรือท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อ
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมิชอบ