

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการผลิตรังนกจากบ้านนกแอ่นกินรัง
ในมาเลเซีย และแนวทางการออกแบบกฎหมายควบคุมการผลิตของประเทศไทย¹

Legal Measures Regarding the Production Process of Bird's Nests
from Birdhouses in Malaysia and the Design Guidelines of
Thailand's Production Control Laws²

อมรรัตน์ อัมมาตเสนา³

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

222 หมู่ 10 ตำบลไทยบุรี อำเภอนครหลวง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80160, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: amonrat.am@wu.ac.th

Amonrat Ammartsena⁴

School of Law, Walailak University

222 moo 10, Thai – Buri, Thasala, NaKhon Srithammarat 80160, Thailand

Email: amonrat.am@wu.ac.th

Received: February 18, 2023 Revised: May 4, 2023 Accepted: May 12, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตรังนกในธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศมาเลเซีย และเสนอแนวทางการออกแบบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตรังนกในบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในปัจจุบันนั้น กำลังได้รับความนิยมอย่างมากในประเทศไทย เห็นได้จากปริมาณของอาคารบ้านนกที่เพิ่มขึ้นในทุกภาคทั่วประเทศ ในขณะที่ในแง่ของการบริหารจัดการบ้านนกแอ่นกินรังยังขาดมาตรการและความชัดเจนด้านกลไกที่จะเป็นการสนับสนุนภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจและการสร้างสมดุลกับผลประโยชน์ของรัฐและของสังคม เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

¹ได้รับทุนสนับสนุนการทำผลงานวิจัย, สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปี 2564

²Granted Research Grant, National Research Council of Thailand (NRCT) 2021.

³ อาจารย์.

⁴ Lecturer.

การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายด้านการผังเมือง และกฎหมายด้านการสาธารณสุขของไทยยังคงมีช่องว่างและขาดการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการประกอบธุรกิจ บทความวิจัยฉบับนี้จึงได้ดำเนินการถ่ายทอดข้อติดขัด อันเป็นปัญหาของการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นของไทยพร้อมเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายภายในให้มีมาตรฐาน โดยการพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังและมีการส่งออกรังนกในอันดับต้น ๆ ของโลก โดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้การประกอบกิจการบ้านนกแอ่นกินรังของไทยเป็นกิจการที่สามารถทำรายได้ให้กับประชาชน ร่วมกับการรักษา และคุ้มครองผลประโยชน์ของชุมชนและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับภาครัฐ

คำสำคัญ: กระบวนการผลิตรังนก; บ้านนกแอ่นกินรัง; ประเทศมาเลเซีย; ควบคุมการผลิต; ประเทศไทย

Abstract

The article aims to study measures and legal mechanisms related to bird's nest production in Malaysia's bird's nest business and to propose guidelines for designing legal measures to control bird's nest production in Thailand's bird's nest business.

The results showed that the business of the swiftlet house is gaining great popularity in Thailand. While in terms of the management of nesting houses, there is a lack of legal measures and mechanisms that will support the private sector in doing business and balancing it with the interests of the state and society. Building Control Law Thailand's urban planning laws and public health laws, as well as standards for exporting bird's nests, remain gaps and lack of development in line with reality in business operations. This research paper then conveys the problematic problems of Thailand's ban Nok Ann business and suggests ways to develop a standardized internal law. By comparing it with Malaysia's legal measures. It is the country that operates a nest-eating swallow house business and has one of the world's top bird nest exports. The company aims to promote the operation of Thai bird-eating nest houses as businesses that can generate income for the people, together with preserving and protecting the interests of the community and the environment, as well as increasing economic value for the public sector.

Keywords: Production Process of Bird; Birdhouses; Malaysia; Production Control; Thailand

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศไทย ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดข้อห้ามและหลักเกณฑ์ในการครอบครองรังของสัตว์ป่าสงวนและรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 กำหนดให้นกแอ่นกินรังถือเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ได้กำหนดห้ามผู้ใดเก็บ ทำอันตรายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นกรณีของการครอบครองโดยถูกต้อง หรือเป็นการครอบครองรังของสัตว์ป่าคุ้มครองที่เป็นชนิดตามที่รัฐมนตรีกำหนดและโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเก็บรังนกแอ่นในอาคาร อาทิ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งจากมาตรการทางกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังหลายประการ ได้แก่ การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารจากที่อยู่อาศัยเดิมมาเป็นสถานที่ที่ใช้เป็นที่อยู่ของนกแอ่นกินรัง ซึ่งมีลักษณะเป็นตึกสูง มีช่องทางการระบายอากาศที่น้อย และมีทางขึ้นลงลาดชัน อันเนื่องมาจากการออกแบบบ้านนกแอ่นกินรังให้มีสภาพคล้ายกับถ้ำตามธรรมชาติ โดยการก่อสร้างอาคารลักษณะดังกล่าวจึงอาจมีประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยต่อผู้อยู่อาศัย และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและนอกอาคาร นอกจากนี้ อาคารที่ปลูกสร้างเพื่อให้นกแอ่นกินรังอาศัยมักตั้งอยู่ในพื้นที่ชุมชนซึ่งเป็นพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายแล้วพบว่าในพื้นที่ดังกล่าวห้ามมิให้มีกิจกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย อาทิ โรงงานอุตสาหกรรม สถานีเก็บก๊าซ การกำจัดขยะมูลฝอย ไปจนถึงการเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า ส่งผลให้การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในพื้นที่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเนื่องจากเป็นกิจกรรมที่อาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย ในขณะที่ระหว่างการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยโดยรอบจากกลิ่น เสียง สิ่งปฏิกูล และอาจเป็นที่เพาะพันธุ์ของพาหะนำโรคซึ่งเกิดจากนกแอ่นกินรัง ส่งผลให้การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังเป็นการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

สภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังจำนวนมากมีปัญหากระทบกระทั่งกับชุมชนโดยรอบจากกลิ่น เสียง ละอองขน และสิ่งปฏิกูลซึ่งเกิดจากนกแอ่นกินรัง อีกทั้งยังเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ชุมชนโดยรอบบ้านนกแอ่นกินรังมองว่าธุรกิจดังกล่าวสนใจแต่ประโยชน์ส่วนตัว ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งผลกระทบในทางลบต่อตัวธุรกิจ และไม่สามารถส่งออกผลผลิตได้อย่างถูกต้อง ทั้งที่จริงแล้วหากมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมประกอบกับมีมาตรการทางกฎหมายมาช่วยเหลือและรองรับธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรัง ธุรกิจดังกล่าวก็จะสามารถสร้างงานและรายได้จำนวนมากให้แก่ชุมชนและประเทศได้

บทความนี้ จึงมุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายในประเทศที่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจ และสถานการณ์การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตรังนกในบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้ารังนกแอ่นกินรังที่มีมูลค่าการส่งออกรังนกดิบไปประเทศจีนเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการออกแบบมาตรการทางกฎหมายในเรื่องเดียวกันในประเทศไทย เพื่อท้ายที่สุดแล้ว การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังจะสามารถสร้างสมดุลประโยชน์ทั้งในแง่ของภาคธุรกิจ ภาคแรงงาน การบริหารจัดการภาครัฐและประโยชน์ของสังคม สิ่งแวดล้อมไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษามาตรการและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการผลิตรังนกในธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศมาเลเซีย

1.2.2 เพื่อเสนอแนวทางการออกแบบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตรังนกในบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยการวิเคราะห์ปัญหาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของมาเลเซีย

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎีกฎหมาย ระเบียบ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการผลิตรังนกของบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศไทยและต่างประเทศที่มีปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์รังนกแอ่นไปจีนเป็นอันดับต้น ๆ คือ ประเทศมาเลเซีย นำมาสู่การวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำหนดมาตรการและกลไกที่มีความเป็นรูปธรรมและมีมาตรการทางกฎหมายภายในที่ส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการผลิตรังนกในธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศมาเลเซีย

1.5.2 ทราบถึงแนวทางการออกแบบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตรังนกในบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศไทย

2. ผลการศึกษาวิจัย

เนื่องจากประเทศมาเลเซียเป็นประเทศอันดับต้น ๆ ของโลกที่มีปริมาณการส่งออกรังนกแอ่นกินรังไปประเทศจีนคู่ค้าที่มีความต้องการรังนกในปริมาณสูง อีกทั้งมีบริบทคล้ายคลึงกับประเทศไทยในด้านสังคม เศรษฐกิจ และประสบการณ์ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากกรณีการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังภายในประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย การศึกษามาตรการทางกฎหมายของมาเลเซียในเรื่องดังกล่าวจะช่วยให้เห็นมุมมองและวิธีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของไทยให้มีประสิทธิภาพ

2.1 การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรัง

2.1.1 การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเป็นผู้ผลิตรังนกแอ่นกินรังหนึ่งในห้าอันดับแรกนอกจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ประเทศไทย สาธารณรัฐ สังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ โดยประเทศมาเลเซียได้ค้าขายรังนกไปยังบริเวณหมู่เกาะมาเลย์ และไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีนมากกว่าห้าร้อยปีแล้ว โดยดั้งเดิมนั้น รังของนกแอ่นกินรังถูกเก็บมาจากถ้ำหินปูนบนเกาะบอร์เนียว เช่น ถ้ำนีอาห์ในซาราวัก หรือถ้ำโกมันตองในซาบาห์ เป็นต้น⁵

ด้วยเหตุที่รังนกเป็นที่นิยมในประเทศจีนอย่างมาก ส่งผลให้รังนกมีราคาสูงและสร้างรายได้มหาศาลให้แก่ผู้ผลิตและค้ารังนก รวมถึงสร้างรายได้จำนวนมากให้แก่ประเทศมาเลเซีย ธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังจึงได้รับความใส่ใจจากกระทรวงเกษตรและจากอุตสาหกรรมการเกษตรต่าง ๆ สื่อรายงานว่าในปี พ.ศ. 2562 ธุรกิจรังนกสร้างรายได้ให้แก่มาเลเซียถึง 4.5 พันล้านริงกิตหรือราว 3.3 พันล้านบาท⁶ นอกจากนี้จะส่งออกรังนกไปยังประเทศจีนแล้ว มาเลเซียยังส่งออกรังนกไปยังพื้นที่อื่น ๆ อาทิ ประเทศฮ่องกง, ประเทศไต้หวัน, ประเทศลาว, ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศสหรัฐอเมริกา มีการวางแผนว่าจะขยายตลาดไปยังประเทศมุสลิมอีกด้วย⁷ การเลี้ยงรังนกนางแอ่นเป็นการร่วมทุนที่ทำได้อย่างมหาศาลในมาเลเซีย โดยมูลค่าของรังนกดิบหรือที่ยังไม่ผ่านกระบวนการที่รู้จักกันในชื่อ “คาเวียร์แห่งตะวันออก” มีมูลค่าอยู่ที่ 2,000 ถึง 6,000 ริงกิตมาเลเซีย/กก. หรือประมาณ 15,000 – 45,000 บาท ในขณะที่รังนกที่ทำความสะอาดแล้วมีราคาขายปลีกอยู่ที่ 8,000 ถึง 20,000 ริงกิตมาเลเซีย/กิโลกรัม หรือประมาณ 60,000–150,000 บาท⁸

ด้วยเหตุที่ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศผู้ค้ารังนกหลักรองจากอินโดนีเซียซึ่งประสบความสำเร็จในการส่งออกรังนกไปยังประเทศจีนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยประเทศมาเลเซียได้ออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อบังคับใช้กับธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งลักษณะของการบริหารงานทางด้านการประกอบการออกนโยบาย การบังคับใช้กฎหมายไม่แตกต่างจากประเทศไทยมากนัก

⁵ Jack Wong, “Guidelines Drawn Up to Regulate Swiftlet Farming the Sarawak State Assembly,” last modified June 11, 2020, accessed July 20, 2022, <http://www.crystalswiftlets.com/cs5.html/>

⁶ Jing T., “Investment in the Bird’s Nest Industry in Malaysia,” last modified July 27, 2020, accessed September 13, 2022, <https://www.skrine.com/insights/newsletter/july-2020/investment-in-the-bird%E2%80%99s-nest-industry-in-malaysia/>

⁷ Whitebeard R., “Bird’s Nests Business Booms as China Ends Tiff With Malaysia,” last modified Mar 6, 2019, accessed September 13, 2022, <https://www.skrine.com/insights/newsletter/july-2020/investment-in-the-bird%E2%80%99s-nest-industry-in-malaysia/>

⁸ Ibid.

2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการผลิตรังนกในธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของประเทศมาเลเซีย

ธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรัง (Swiftlet Farming) ในประเทศมาเลเซียเป็นธุรกิจประเภทที่มีกฎหมายควบคุม บุคคลใดที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในมาเลเซียจะต้องจดทะเบียนธุรกิจและต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ซึ่งการผลิตรังนกแอ่นกินรังในมาเลเซียจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ขอดทะเบียนจัดตั้งสถานที่ผลิตอาหารจากกระทรวงสาธารณสุข

บุคคลใดที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศมาเลเซียจะต้องจดทะเบียนและผู้ประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในพื้นที่ที่ประกอบกิจการ ดังต่อไปนี้ 1) ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ 2) ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2519 (Town and Country Planning Act 1976) และ 3) ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติทางจราจร การระบายน้ำ และอาคาร พ.ศ. 2517 (Street, Drainage and Building Act 1974)

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศมาเลเซีย จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1) บ้านนกแอ่นกินรังจะต้องไม่สร้างในใจกลางเมือง เทศบาลหรือแหล่งชุมชน รวมถึงบริเวณที่อยู่อาศัยทั้งหมด สถานที่สาธารณะ โรงเรียน คลินิก ศาสนสถาน พื้นที่เก็บกักน้ำ หรือสถานที่สาธารณะใด ๆ

1.2) การสร้างโรงเรือนเลี้ยงนกนางแอ่นภายในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนเขตหรือผังท้องถิ่น

1.3) โรงเรือนเลี้ยงนกนางแอ่นต้องไม่สร้างในระยะ 100 เมตร จากสนามบิน และ 5 กิโลเมตร จากจุดจอดสนามบิน

1.4) ต้องจัดทำแผนที่บริเวณบ้านฟาร์มนกนางแอ่นพร้อมแนบใบสมัคร ขอรับใบสมัครได้ที่กรมสัตว์ป่า

1.5) กิจกรรมการเลี้ยงนกนางแอ่นจะได้รับอนุญาตเฉพาะในที่ดินที่มีการระบุการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น

1.6) เกษตรกรผู้เลี้ยงนกนางแอ่นต้องดูแลความสะอาดของโรงเรือน บริเวณรอบโรงเรือน และกำหนดการกำจัดของเสียอย่างเป็นระบบ

1.7) เกษตรกรทุกรายต้องควบคุมดูแลปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เช่น กลิ่นเหม็น การแพร่พันธุ์ของยุง แมลงวัน และความสะอาดของพื้นที่โดยรอบอาคาร

1.8) การใช้การบันทึกเสียงของนกนางแอ่นต้องไม่เกิน 55 เดซิเบล ลำโพงควรชี้ไปที่ท้องฟ้าในมุม 60 องศา และสามารถใช้ได้ตั้งแต่ 6.00 น. ถึง 19.00 น. เท่านั้น

1.9) ในการขอใบอนุญาต เกษตรกรจะต้องมีใบอนุญาต/ใบอนุญาตเหล่านี้:

- ก. ใบอนุญาตซื้อขายจากหน่วยงานท้องถิ่น
- ข. สำหรับใบอนุญาตใหม่ เกษตรกรต้องได้รับใบอนุญาตสัตว์บาลจากกรมสัตว์ป่า สามารถรับแบบฟอร์มใบสมัครทั้งหมดได้ที่สำนักงานเขตสัตว์ป่า
- ค. สำหรับเกษตรกรที่ต้องการขายรังนกต้องมีใบอนุญาตค้าสัตว์จากกรมสัตว์ป่า
- ง. สำหรับเกษตรกรที่ต้องการนำเข้า/ส่งออกรังนก จะต้องขอใบอนุญาตนำเข้าและส่งออกจากกรมสัตว์ป่า
- จ. ใบอนุญาตสามารถต่ออายุได้ทุกปี

1.10) การย้ายลูกนกนางแอ่นหรือไข่ต้องได้รับอนุญาตจากกรมสัตว์ป่า

1.11) เกษตรกรผู้เลี้ยงนกนางแอ่นต้องเก็บบันทึกการเก็บหรือกำจัดรังนกนางแอ่น

1.12) เกษตรกรผู้เลี้ยงนกนางแอ่นต้องมีแผนจัดการความเสี่ยง

1.13) เกษตรกรผู้เลี้ยงนกนางแอ่นที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เหล่านี้จะต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ

1.14) ผู้เลี้ยงนกนางแอ่นทุกคนต้อง:

- ก. ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ดีในการเลี้ยงสัตว์
- ข. ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนด
- ค. เข้ารับการตรวจสุขภาพและสุขภาพตามกำหนด
- ง. ปฏิบัติตามคำสั่งอื่น ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นครั้งคราว

การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เหล่านี้และการปิดบ้านฟาร์มนกนางแอ่นทุกหลังในใจกลางเมือง เทศบาลหรือเมืองมีระยะเวลา 24 เดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556⁹

2) ขอดจดทะเบียนจัดตั้งสถานที่ผลิตอาหารจากกระทรวงสาธารณสุข

บุคคลที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศมาเลเซียจะต้องจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถานที่ผลิตอาหาร (Food Premises) จากระเบียบสุขอนามัยอาหาร พ.ศ. 2552 (Food Hygiene Regulations 2009) โดยหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแล คือ กระทรวงสาธารณสุข หลักการ และเหตุผลของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก่ การปกป้องคุ้มครองบุคคลจากอันตรายต่อสุขภาพซึ่งเกิดจากหรือเกี่ยวข้องกับการผลิต จำหน่าย และใช้อาหาร รวมถึงกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัอาหาร โดยข้อ 3 (1) แห่งระเบียบ

⁹Ting Shi Jing, "Investment in the Bird's Nest Industry in Malaysia," last modified July 27, 2020, accessed September 15, 2022, <https://www.skrine.com/insights/newsletter/july-2020/investment-in-the-bird's-nest-industry-in-malaysia/>

สุขอนามัยอาหาร พ.ศ. 2552 (Food Hygiene Regulations 2009) วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ห้ามบุคคลใดใช้สอยที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้เพื่อการจัดเตรียม เก็บรักษา บรรจุภัณฑ์ กักตุน ขนส่ง จำหน่ายหรือขายอาหาร หรือติดฉลากใหม่ แปรรูป หรือแปรสภาพอาหาร เว้นแต่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นจะได้จดทะเบียนตามระเบียบนี้”¹⁰

เมื่อพิจารณาผังของนกแอ่นกินรังซึ่งมีลักษณะเป็นอาหาร ดังนั้น อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับจัดเตรียม ผลิตรังของนกแอ่นกินรังจึงจะเป็น (Food Premises) ตามข้อ 3 แห่งระเบียบ ระเบียบสุขอนามัยอาหาร พ.ศ. 2552 (Food Hygiene Regulations 2009) ดังนั้นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังจึงต้องจดทะเบียนต่อกระทรวงสาธารณสุข หากบุคคลใดฝ่าฝืนมิได้จดทะเบียนจัดตั้งสถานที่ผลิตอาหาร (Food Premises) ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะถูกปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต หรือถูกจำคุกไม่เกิน 2 ปี¹¹

3) ใต้การรับรองการปฏิบัติที่ดี (Good Manufacturing Practices: GMP) สำหรับสถานที่ผลิตรังนก

การปฏิบัติที่ดี (Good Manufacturing Practices: GMP) คือมาตรฐานในการผลิตอาหาร ซึ่งเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อควบคุมการผลิตอาหารด้วยข้อกำหนดต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเพื่อให้ได้อาหารที่มีมาตรฐานเรื่องความสะอาดและความปลอดภัย โดยเน้นการป้องกันและขจัดความเสี่ยงที่อาจทำให้เป็นอันตราย เป็นพิษ หรือเกิดความไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค¹² โดยหลักการปฏิบัติที่ดีจะครอบคลุมตั้งแต่ลักษณะของสถานประกอบการ โครงสร้างอาคาร กระบวนการผลิต ความปลอดภัยที่ต้องมีคุณภาพและได้มาตรฐานทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การเริ่มต้นวางแผนการผลิต ระบบควบคุมตั้งแต่วัตถุดิบการผลิต ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป การจัดเก็บ การควบคุมคุณภาพ และการขนส่งจนถึงผู้บริโภค มีระบบบันทึกข้อมูล ตรวจสอบและติดตามผลคุณภาพผลิตภัณฑ์ รวมถึงระบบการจัดการที่ดีในเรื่องสุขอนามัยเพื่อให้ผลิตภัณฑ์ขั้นต้นสุดท้ายมีความปลอดภัยและได้คุณภาพเป็นที่มั่นใจเมื่อถึงมือผู้บริโภค และการปฏิบัติที่ดียังเป็นระบบประกันคุณภาพขั้นพื้นฐานเพื่อนำไปสู่ระบบประกันคุณภาพอื่น ๆ ที่สูงกว่าต่อไป อาทิ การวิเคราะห์อันตราย และจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazards Analysis and Critical Control Points: HACCP)

4) การรับรองการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Point: HACCP)

การวิเคราะห์อันตรายหรือจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP) คือ ระบบการวิเคราะห์ความเสี่ยงหรืออันตรายเชิงรุกเพื่อความปลอดภัยในอุตสาหกรรมอาหารและยาป้องกันและลดความอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการผลิตอาหารและยา โดยเริ่มตั้งแต่

¹⁰ Food Hygiene Regulations 2009, Section 3 (1).

¹¹ Ibid., Section 3.

¹² Tan Boon Siong, “Good Manufacturing Practice (GMP) For Processing Raw-Unclean and Raw-Clean Edible – Birdnest,” last modified May 5, 2010, accessed October 12, 2022, <https://www.slideshare.net/yongkangbirdnest/gmp-bird/>

กระบวนการผลิตจนถึงการจัดจำหน่ายและการเก็บรักษา กระบวนการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (HACCP) ประกอบด้วยการวิเคราะห์อันตราย โดยการระบุอันตรายที่อาจเกิดขึ้นรวมถึงอันตรายในทางชีวภาพและทางกายภาพ และการระบุจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมเป็นการกำหนดจุดที่อาจเกิดอันตรายต่อผู้บริโภค¹³

5) ต้องขอจดทะเบียนสถานที่ผลิตรังนกแอ่นกินรังจากกรมปศุสัตว์ (Department of Veterinary Services: DVS)

ตามกำหนดการของรัฐมนตรีของรัฐบาลกลางปี 2552 (Schedule of the Ministers of the Federal Government Order 2009) อำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์นั้นรวมถึงการควบคุม ป้องกัน กำจัดโรคที่เกิดจากสัตว์ และโรคติดเชื้อจากสัตว์สู่คน รวมถึงมีอำนาจตรวจสอบอาคารหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ และควบคุมการนำเข้าและส่งออกสัตว์หรือผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสัตว์ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าสถานที่ใช้ประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังจึงต้องได้จดทะเบียนสถานประกอบการต่อกรมปศุสัตว์

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศมาเลเซียจะต้องได้รับใบรับรองความปลอดภัย (Veterinary Health Mark Certification: VHM) จากกรมปศุสัตว์อีกด้วย ใบรับรองความปลอดภัยซึ่งออกโดยกรมปศุสัตว์แห่งมาเลเซียนี้เป็นใบรับรองว่าสถานประกอบการซึ่งเกี่ยวข้องกับสัตว์นั้น ๆ ผ่านมาตรฐานในด้านคุณภาพและความปลอดภัย ปราศจากโรคในสัตว์และโรคติดเชื้อจากสัตว์สู่คน ผ่านมาตรฐานการปฏิบัติที่ดี (GMP) มาตรฐานการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (HACCP) และได้มีระบบควบคุมสภาพแวดล้อม เฉพาะผู้ประกอบการที่ต้องการส่งออกรังนกเท่านั้นที่กฎหมายบังคับว่าต้องขอใบรับรองความปลอดภัย ส่วนผู้ประกอบการที่ไม่ต้องประสงค์จะส่งออกรังนกจะเลือกขอใบรับรองความปลอดภัยดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ ผู้ประกอบการที่จะได้รับใบรับรองสุขภาพจากกรมปศุสัตว์ต้องปรากฏว่าได้นำมาตรฐานการปฏิบัติที่ดี (GMP) มาตรฐานสุขอนามัยที่ดี (Good Hygiene Practice: GHP) และระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุม (HACCP) มาปรับใช้แล้วอย่างน้อย 3 เดือนก่อนยื่นขอใบรับรองความปลอดภัยจากกรมปศุสัตว์¹⁴

2.2 การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในลักษณะกำกับหรือควบคุมการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังโดยเฉพาะ จึงต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับมาปรับใช้ แต่เนื่องจากการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังค่อนข้างมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการประกอบการเกษตรอื่น ๆ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงยังคงมีช่องว่าง และไม่สามารถกำกับหรือควบคุมการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังได้อย่างเป็นระบบเท่าใดนัก¹⁵

¹³ นิธิยา รัตนพานนท์ และพิมพ์เพ็ญ พรเฉลิมพงศ์, “การวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมเป็นระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤตที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร,” แก๊ซครั้งล่าสุด 2564, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2565, <https://www.foodnetworksolution.com/wiki/word/000356/haccp-hazard-analysis-critical-control-point/>

¹⁴ Norlizan Mohd Noor, “Export Certification System for Animal and Animal Products-The Malaysian Perspective,” last modified January 10, 2022, accessed October 30, 2022, <https://www.slideshare.net/yongkangbirdnest/gmp-bird/>

¹⁵ พรทิพย์ สิริวัฒนโสภณ, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลี้ยงนกแอ่นกินรังในที่อยู่อาศัย,” แก๊ซครั้งล่าสุด 2565, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2565, http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6324010050/1661932946c649fe591d86e00c65630a04ff143936_abstract.pdf/

2.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรัง

1) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

กฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้นกแอ่นกินรัง (*Collocalia Fuciphagus* or *Aerodramus Fuciphagus*) เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนกแอ่นกินรัง หรือซากของนกแอ่นกินรังจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ประกอบกับ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ก็ได้กำหนดความผิดในการเก็บ ทำอันตราย และมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง กล่าวคือ ห้ามบุคคลใดเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นรังของสัตว์ป่าคุ้มครองตามชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ดังนั้น บุคคลใดจะเก็บ ทำอันตราย หรือครอบครองรังของนกแอ่นกินรังมิได้จนกว่ารัฐมนตรีจะประกาศและบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต เว้นแต่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น บุคคลใดฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁶

2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

การใช้ประโยชน์ในที่ดินใด ๆ นั้น จะต้องใช้ให้สอดคล้องกับที่กำหนดบังคับไว้ในผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ หากบุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองแล้ว จะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายผังเมือง¹⁷ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสั่งการให้เจ้าของที่ดิน ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือเจ้าของผู้ครอบครองอาคารที่ดำเนินการฝ่าฝืน ให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง ซึ่งการประกอบเกษตรกรรมนั้น จะต้องเป็นการใช้ประโยชน์ให้ตรงตามที่ดินที่เป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม อย่างไรก็ตามที่ดินประเภทชุมชน ก็สามารถที่จะทำเกษตรกรรมได้เช่นกัน หากว่าการทำเกษตรกรรมนั้นไม่เข้าข่ายตามข้อยกเว้นเกี่ยวกับเลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ภู จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนหรือคุ้มครองสัตว์ป่าเพื่อการค้า

เมื่อพิจารณาการเกิดขึ้นของธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในช่วงแรกของประเทศไทย บ้านนกแอ่นกินรังเกิดขึ้นเพราะนกแอ่นได้เข้ามาอาศัยในอาคารของเอกชนซึ่งตั้งอยู่ในชุมชน โดยเจ้าของอาคารมิได้เป็นผู้นำเข้ามา จึงอาจจะเป็นประเด็นช่องว่างในการพิจารณาว่าการใช้ประโยชน์ในอาคารของเอกชนนั้น เป็นการใช้ประโยชน์ผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายผังเมืองหรือไม่ และด้วยเหตุที่ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายด้านผังเมืองเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังที่ชัดเจน ส่งผลให้ปัจจุบันการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังมีทั้งในพื้นที่ชุมชน พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม

¹⁶ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 90, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก 29 พฤษภาคม 2562: 136.

¹⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 37, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 71 ก 29 พฤษภาคม 2562: 44.

3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยหลักการเข้าไปใช้ประโยชน์ในอาคารจะต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลความปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยในตัวอาคาร รวมถึงกรณีของการเปลี่ยนการใช้จากเดิมที่ได้รับอนุญาต เช่น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่พักอาศัยเป็นโรงแรม จะต้องขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารต่อเจ้าหน้าที่อีกครั้งด้วย อย่างไรก็ตาม อาคารบางประเภทเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว ก่อนเข้าใช้จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน หรือเมื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้เป็นการใช้อาคารตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องได้อนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นเดียวกัน¹⁸

โดยเมื่อพิจารณารูปแบบของอาคารบ้านนกแอ่นกินรังในปัจจุบันที่พบได้ในประเทศไทย อาคารบ้านนกส่วนใหญ่ เจ้าของอาคารได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากการเป็นที่อยู่อาศัยไปเป็นการทำบ้านนก ซึ่งถึงแม้ว่าอาคารดังกล่าวจะไม่ใช่ประเภทควบคุมการใช้ เช่น คลังสินค้า โรงแรม อันจะต้องขออนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคาร แต่เนื่องจากอาคารบ้านนกนั้น มีลักษณะแตกต่างจากอาคารปกติทั่วไป เช่น มีช่องขนาดเล็กจำนวนมากมีการวางไม้สำหรับให้นกยึดเกาะทำรัง จึงจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องของความแข็งแรงของอาคารด้วย¹⁹

4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตามความในมาตรา 5 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งในปัจจุบันตามข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนี้ การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังซึ่งมีการก่อสร้างและดัดแปลงอาคารให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและการทำรังวางไข่ของนกแอ่นกินรังจึงเข้าลักษณะเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องถูกควบคุมและจัดการอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายด้านสุขอนามัยต่อประชาชน²⁰ เนื่องจากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจะต้องได้รับการควบคุม การขออนุญาตหรือออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการขออนุญาต รวมทั้งมีอำนาจประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในท้องถิ่นของตนเป็นพื้นที่ห้ามเลี้ยงสัตว์ภายใต้เงื่อนไขได้

¹⁸ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 40, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 ฉบับพิเศษ 14 พฤษภาคม 2522: 15.

¹⁹ นันทชัย พงศ์พัฒนานุรักษ์ และคณะ, “ความรู้พื้นฐานด้านนกแอ่นกินรังเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน,” *วารสารวนศาสตร์ไทย* 40, ฉ. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 167-184.

²⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 31, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 ก 5 เมษายน: 37.

จะเห็นได้ว่าอาคารบ้านนกกมีโอกาสสูงที่จะเข้าลักษณะเป็นเหตุรำคาญตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากอาคารบ้านนกเป็นอาคารที่นกกมาอยู่อาศัย ซึ่งจะต้องมีสิ่งปฏิกูลเกิดขึ้นตามธรรมชาติจนเป็นที่มาของกลิ่น เสียง น้ำเสีย มูลนก ละอองขน ไปจนถึงอาจเป็นแหล่งที่มาของโรคระบาดหากอาคารบ้านนกไม่ได้รับการดูแลอย่างเคร่งครัด และเป็นระบบระเบียบ ผู้ประกอบการบ้านนกกก็มีความเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกชุมชนรอบข้างร้องเรียนด้วยเหตุอันเนื่องมาจากเหตุรำคาญดังกล่าว²¹

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

จากการศึกษา เรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการผลิตรังนกจากบ้านนกแอ่นกินรังในประเทศมาเลเซีย และแนวทางการออกแบบกฎหมายควบคุมการผลิตของประเทศไทยสามารถสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตรังนกแอ่นกินรังในธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังมีความชัดเจนในเรื่องของการกำหนดขั้นตอนการจดทะเบียน การได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับการประกอบกิจการบ้านนกแอ่นกินรัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการทางกฎหมายครอบคลุมทั้งในแง่ของการผังเมือง การควบคุมอาคารและการสาธารณสุขอันพิจารณาได้จากการที่มีการตรากฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับการผลิตรังนกแอ่นกินรังไว้ โดยเฉพาะ ในขณะที่ประเทศยังไม่มีกฎหมายชัดเจนทางด้านกฎหมาย โดยปัจจุบันการบังคับใช้กฎหมายจำต้องอาศัย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนั้น การใช้ระบบการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตทั้งทางด้านผังเมือง การควบคุมอาคาร การสาธารณสุขจึงเป็นการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังเพื่อการผลิตรังนกอันเป็นเครื่องมือหลัก ที่ประเทศมาเลเซียนำมาใช้ในการกำกับและควบคุมการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังที่มีประสิทธิภาพ

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา เรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการผลิตรังนกจากบ้านนกแอ่นกินรังในมาเลเซีย และแนวทางการออกแบบกฎหมายควบคุมการผลิตของประเทศไทย เพื่อให้การประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังของไทยสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและผู้ประกอบการ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนเห็นควรมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับจัดให้มีกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้บังคับกับกรณีของการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

3.2.1 เห็นควรมีการใช้ระบบการขึ้นทะเบียนและการให้ใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรัง เพื่อให้ง่ายต่อการติดตามและการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเป็นระยะ โดยเสนอว่าการขึ้นทะเบียนและการใช้ระบบการให้ใบอนุญาต จำเป็นจะต้องให้มีหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานเฉพาะในการกำกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรัง เพื่อความสะดวก ลดภาระของผู้ประกอบการ และง่ายต่อการกำกับดูแล

²¹ ธนพล วงศ์บุบผา, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ป่า,” (วิทยานิพนธ์นิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ศึกษาศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557), 82-88.

3.2.2 เห็นควรออกกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบธุรกิจ การขออนุญาตตามพระราชบัญญัติผังเมือง และรูปแบบการปลูกสร้างอาคาร และการระบายของเสียจากอาคาร โดยการนำมาตรการทางกฎหมายของประเทศมาเลเซียมาเป็นแบบอย่าง แต่การกำหนดเนื้อหาของกฎหมายผังเมือง โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้แตกต่างกันไปตามพื้นที่ และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับการเลี้ยงนกแอ่นกินรัง แผนการจัดการความเสี่ยงด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแนวปฏิบัติที่ดีด้านอื่นสำหรับการทำบ้านนกแอ่นกินรัง

3.2.3 เห็นควรพิจารณาในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายกับการประกอบธุรกิจบ้านนกแอ่นกินรังที่มีอยู่ก่อนนั้น อาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถปรับลักษณะของบ้านนกให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยที่ไม่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินไป ซึ่งการประกาศบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด อย่างเช่นประเทศมาเลเซียในการบังคับรื้อถอนอาคารบ้านซึ่งนกแอ่นกินรังที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้กฎหมายนั้น อาจจะเป็นการสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการและหน่วยงานของรัฐได้

References

- Jack Wong. "Guidelines Drawn Up to Regulate Swiftlet Farming, the Sarawak State Assembly." Last modified June 11, 2020. Accessed July 20, 2022. <http://www.crystalswiftlets.com/cs5.html/>
- Nantachai Pongpattananurak, Sangsan Phumsathan, Yutthapong Dumsrisuk, Tanit Somleewong, and Phrut Rasri. "Basic Knowledge of Edible-nest Swiftlet for Sustainable Biodiversity Utilization." *Thai Journal of Forestry* 40, no. 1 (January-June 2021): 167-184. [In Thai]
- Nithiya Rattanapanont, and Pimpen Pornchalermpong. "HACCP/Hazard Analysis Critical Control Point." Last modified January 5, 2021. Accessed September 29, 2022. <https://www.foodnetworksolution.com/wiki/word/000356/haccp-hazard-analysis-critical-control-point/> [In Thai]
- Norlizan Mohd Noor. "Export Certification System for Animal and Animal Products-The Malaysian Perspective." Last modified January 10, 2022. Accessed October 30, 2022. <https://www.slideshare.net/yongkangbirdnest/gmp-bird/>
- Pornthip Siriwattanasopha. "Law Enforcement Problems Regarding Raising Swallows Eating Nests in Housing." Last modified August 23, 2022. Accessed October 25, 2022. http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6324010050/1661932946c649fe591d86e00c65630a04ff143936_abstract.pdf/ [In Thai]

-
- R., Whitebeard. “Bird’s Nests Business Booms as China Ends Tiff with Malaysia.” Last modified Mar 6, 2019. Accessed September 13, 2022. <https://www.skrine.com/insights/newsletter/july-2020/investment-in-the-bird%E2%80%99s-nest-industry-in-malaysia/>
- T., Jing. “Investment in the Bird’s Nest Industry in Malaysia.” Last modified July 27, 2020. Accessed September 13, 2022. <http://www.crystalswiftlets.com/cs5.html/>
- Tan Boon Siong. “Good Manufacturing Practice (GMP) For Processing Raw-unclean and Raw-Clean Edible-Birdnest.” Last modified May 5, 2010. Accessed October 12, 2022. <https://www.slideshare.net/yongkangbirdnest/gmp-bird/>
- Thanapon Wongbubpha. “Law Enforcement Problems Concerning Wildlife Protection.” Master’s thesis, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, 2014. [In Thai]