

มติใหม่แห่งการพัฒนabatบัญญัติกฎหมาย
เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล
ภายใต้กิจกรรมการดำน้ำลึกในทะเลใต้

ดร.ณัชชา สุขะวัธนกุล
ดร.ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน

มติใหม่แห่งการพัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ภายใต้กิจกรรมการดำน้ำลึกในทะเลใต้

The Fancy Development of Legal Regulation to Protect the Marine
Environment toward the Activities of Scuba Diving in the South Sea

ดร.ณัชชา สุขะวรัตนกุล*

Dr.Nutcha Sukhawattanakun

ดร.ภาณุพงศ์ เฉลิสิน**

Dr.Panupong Chalerm sin

บทคัดย่อ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีความแตกต่างกันในการท่องเที่ยวแต่ละประเภท ด้วยลักษณะของวัตถุประสงค์และความนิยมการท่องเที่ยวในแต่ละยุคสมัย อาทิเช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเชิงศาสนาและความเชื่อ และการท่องเที่ยวทางน้ำ ในบทความฉบับนี้มุ่งเน้นการพิจารณาแนวโน้มกฎหมายที่จะเข้ามากำกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางน้ำในส่วนของกิจกรรมการดำน้ำลึกและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากปัญหาที่แฝงอยู่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวการดำน้ำลึกในมิติของ

*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่; น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; LL.M. in United State Legal Study, Golden Gate University of San Francisco, USA; Ph.D. in International Legal Studies, Golden Gate University of San Francisco, USA. E-mail: nutcha_1990@hotmail.com

Lecturer in Law at Faculty of Law, Prince of Songkla University, Hat Yai Campus; LL.B at ChulaLongKorn University; LL.M. in United State Legal Study, Golden Gate University of San Francisco, USA; Ph.D. in international Legal Studies, Golden Gate University of San Francisco, USA.

**อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่; น.บ. มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ; LL.M. in United State Legal Study, Golden Gate University of San Francisco, USA; Ph.D. in International Legal Studies, Golden Gate University of San Francisco, USA. E-mail: panupong.ch@psu.ac.th

Lecturer in Law at Faculty of Law, Prince of Songkla University, Hat Yai Campus; LL.B at Assumption University; LL.M. in United State Legal Study, Golden Gate University of San Francisco, USA; Ph.D. in International Legal Studies, Golden Gate University of San Francisco, USA.

วันที่รับบทความ (received) 26 เมษายน 2564, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 1 มีนาคม 2565, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 8 มีนาคม 2565.

สิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ในสายตาของประชาคมโลกและจากเวทีนานาชาติ แม้ว่าจะมีการพยายามหาช่องทางแก้ไขและได้รับการเยียวยาในระดับหนึ่งก็ตามจากช่องทางการณรงค์ รวมถึงการขอความร่วมมือและปลูกฝังจิตสำนึก

ในปัจจุบันประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางของการดำนํ้าลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทะเลได้ทั้งสองฝั่งทะเลด้วยปัจจัยความสวยงามของธรรมชาติได้ทะเล ประกอบกับการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ทางช่องทางออนไลน์ผ่านศิลปิน นักแสดง ทำให้กิจกรรมดำนํ้าลึกได้รับความนิยมและเข้าถึงได้ง่ายมากขึ้น ทั้งนี้ การบริหารจัดการท่องเที่ยวดำนํ้าลึกที่ภาครัฐได้ปรับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรเทาปัญหาดังกล่าวลง แต่ยังคงมีช่องว่างทางกฎหมายในเรื่องการตีความบทบัญญัติดังกล่าวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงอยู่บ่อยครั้ง และช่องว่างของกฎหมายไทยนี้เองเป็นเหตุให้เกิดจุดอ่อนที่นำไปสู่ปัญหาความลักลั่นของหน่วยงานที่จะเข้ามาบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

ทั้งนี้ ประเทศไทยยังคงไม่มีการกำหนดให้ประเด็นความผิวน้ำอันเกิดจากการท่องเที่ยวดำนํ้าลึกเป็นบทบัญญัติหรือมีบทลงโทษตามกฎหมายเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด คงมีแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติในประเด็นใกล้เคียงซึ่งยังมิได้มีผลบังคับใช้ อาจกล่าวได้ว่าจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันนานาประเทศ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้พยายามผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมทางทะเล การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันหรือการทำกลยุทธ์และนโยบายระหว่างหน่วยงานเพื่อจะแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว ผลลัพธ์ที่อาจคาดหวังได้ คือ บรรทัดฐานทางกฎหมายต่อการควบคุมและป้องปรามการทำผิดกฎหมายอันเป็นที่มาของผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการดำนํ้า

เป็นความท้าทายอย่างยิ่งยวดของแต่ละหน่วยงานในการริเริ่มทบทวนบทบัญญัติซึ่งมีบังคับใช้อยู่และในการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเข้ากับบทบัญญัติกับหน่วยงานอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ หากมาตรการดังกล่าวมีความทับซ้อนกันและดุลยพินิจของแต่ละหน่วยงานยังคงสร้างความแตกต่างในมาตรฐานการตีความกฎหมายซึ่งควบคุมการท่องเที่ยวดำนํ้าลึก ในบทความฉบับนี้ผู้เขียนได้อธิบายถึงกฎหมาย รวมถึงแนวนโยบายที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกันกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการจุดประกายการอุดช่องว่างแห่งโอกาสในการทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ตลอดจนความคาดหวังในอนาคตต่อการจัดการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดต่อปัญหาที่เกิดขึ้นไว้อยู่ในบทความฉบับนี้จากการนำตัวอย่างของกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำนํ้าลึกและสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศมาเปรียบเทียบและปรับใช้ อีกทั้งหากแนวโน้มของการละเมิดต่อกฎหมายมีทิศทางที่ดีขึ้นอาจยังผลให้อัตราการท่องเที่ยวดำนํ้าลึกในทะเลได้สร้างรายได้ให้แก่ประเทศได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: อุตสาหกรรมท่องเที่ยวทางนํ้า, การดำนํ้าลึก, กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเล

Abstract

Each type of tourism industry is differentiated by its purpose and popularity timely, for instance religious tourism, historical tourism, and water tourism. In this paper, we have focused on the legal trends that will be governed the scuba diving industry and its environmental impacts. In the eyes of the global society, the underlying concerns in scuba diving activities is, the environmental factor that can be regarded a big problem. Although efforts have been generated to find solution and degree of remediation through campaign channels, the cooperation and awareness is instilled.

At present, Thailand is one of the dream destinations for scuba diving especially the southern seas on both sides of the ocean. Scuba diving is becoming more popular and accessible because of beautiful nature under the sea and the use of social media to promote via online channels as well as other factors such as through artists and celebrities. The administrator relating to scuba diving tourism has adopted legal measures in order to mitigate the issue, but there are often legal gaps in interpreting the provisions to the actual situation. Further, there are weaknesses in Thai law that lead to problem of entities to take legal measures.

However, there is still no provision or specific penalty for any infraction deriving from scuba diving tourism. There may be only a drafted bill on similar issues which have not yet been effective. Recent statistic has shown that many countries including international organizations are trying to push forward solutions to marine environmental problems. The exchange of information, tactics, and policies to resolve the issue is expected, with the legal norm to restrict illicit scuba diving acts as a possible conclusion.

It is a big challenge for each related department to initiate reviews of the provisions that are in force and to effectively integrate them with other agencies. Whether such measures were to overlap, the discretion of each department would still make a difference to the standard of interpreting laws governing scuba diving tourism. This is a significant aspect of the legal gap that is causing indirect damage to the maritime environment. In addition to future aspirations for absolute management

of the issues raised in this article, the illustration of international scuba diving regulations and offshore environmental legislation from other nations is compared and applied. In addition, if we could improve the trend of legal violation toward the scuba activities, it might result in the deep-sea environment sustainable also generate income factor for the country in the long run.

Keywords: water -tourism industry, scuba diving, marine environmental law

1. บทนำ

“Every time you dive, you hope you’ll see something new — some new species. Sometimes the ocean gives you a gift, sometimes it doesn’t”. – James Cameron

ในปัจจุบันนี้การดำน้ำลึกเพื่อการสันทนาการและการท่องเที่ยว (Recreational Scuba Diving) กลับมาได้รับความนิยมอย่างมาก เนื่องจากการทำการตลาดและสื่อประชาสัมพันธ์ผ่านทางช่องทางโซเชียลมีเดีย รวมถึงมีศิลปินดารานักท่องเที่ยวทั่วไปหันมาทดลองและเปิดประสบการณ์การท่องเที่ยวทางน้ำรูปแบบใหม่ ๆ มากขึ้น เพื่อค้นหาแหล่งท่องเที่ยวในประเทศที่หลากหลายอันสืบเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัสที่จำกัดเส้นทางการท่องเที่ยวลงเพื่อความปลอดภัยและสุขอนามัย รวมถึงสนับสนุนการท่องเที่ยวไทยและกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นอีกด้วย

หากกล่าวถึงการท่องเที่ยวทางน้ำซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติที่ได้รับการสนับสนุนและพัฒนาความเป็นเลิศอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงนี้ที่ประเทศไทยได้มีการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจสีน้ำเงิน หรือ *Blue Economy* ให้เป็นไปตามแนวนโยบายของธนาคารโลก (World Bank) ที่ต้องการให้แต่ละชาติหันมาสร้างความมั่งคั่งเพิ่มจากพื้นที่ทางทะเลในประเทศของตน ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางอันดับต้น ๆ เมื่อเทียบกับประเทศซึ่งมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลอื่น ๆ เนื่องจากมีแหล่งดำน้ำและสถานที่สันทนาการทางทะเลที่สวยงามที่มีชื่อเสียงมากมาย รวมถึงค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวทางน้ำมีราคาที่ไม่สูงมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำน้ำลึก (Scuba Diving) สำหรับแหล่งดำน้ำลึกที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยอาจแบ่งประเภทตามลักษณะความลึกและประเภทของความน่าสนใจในทรัพยากรธรรมชาติได้น้ำได้ดังนี้

- 1) แหล่งดำน้ำในทะเลตื้นวันออก เช่น พัทยา หมู่เกาะมัน เกาะช้าง เป็นต้น
- 2) แหล่งดำน้ำระดับกลาง เป็นแหล่งดำน้ำที่อยู่ในแนวน้ำที่ลึกขึ้น ได้แก่ ชุมพร กระบี่ เกาะพีพี ตรัง กองหินริเชลิว เป็นต้น
- 3) แหล่งดำน้ำนานาชาติ¹ เป็นแหล่งดำน้ำที่อยู่ในแนวน้ำลึก ได้แก่ เกาะบอน เกาะตาชัย กองหินเรือใบ เกาะเต่า หมู่เกาะสิมิลัน หินม่วง หินแดง เกาะหลีเป๊ะ กองหินโลซิน เป็นต้น โดยมีนักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมายมาจากหลากหลายภูมิภาคทั่วโลก อาทิเช่น ยุโรป แอฟริกาใต้ เอเชีย อังกฤษ เยอรมนี รัสเซีย ภูมิภาคเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ฮองกง ไต้หวัน จีน สหรัฐอเมริกาหรือ ออสเตรเลีย²

¹แหล่งดำน้ำแต่ละระดับแบ่งแยกตามลักษณะทางภูมิศาสตร์และความลึก.

²Wrstc, *World Recreational Scuba Training Council Home Page* [Online], available URL: <http://www.wrstc.com/main>, 2020 (November, 9).



ภาพ 1 The Dive Sites of Thailand, Pocket Guide Dive Thailand Including the Mergui Archipelago

หากจะกล่าวถึงความได้เปรียบของประเทศไทยในส่วนของแหล่งดำน้ำที่ดึงดูดผู้เข้าใช้บริการจากทั่วทุกมุมโลดั่งที่ได้กล่าวไปข้างต้น กล่าวคือ มีการจัดรูปแบบโปรแกรมดำน้ำที่หลากหลายเหมาะสมกับทุกระดับประสบการณ์ของนักดำน้ำ กิจกรรมท่องเที่ยวดำน้ำลึกที่เข้าถึงง่ายไม่เคร่งครัดในเรื่องระเบียบปฏิบัติในการเข้าใช้บริการมากนัก มีความหลากหลายของแหล่งดำน้ำ อุณหภูมิของน้ำทะเลมีความเหมาะสมและทรัพยากรธรรมชาติใต้ทะเลที่อุดมสมบูรณ์ ด้านการบริการเองนั้นผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวทางน้ำในประเทศไทยมีความเอาใจใส่ รวมทั้งอำนวยความสะดวกทุกอย่างให้แก่ผู้บริการซึ่งเป็นจุดสำคัญในการทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวทางน้ำของไทยมีความเติบโตอย่างต่อเนื่อง³

ในระยะหลังมานี้การปรับรูปแบบของการสร้างเม็ดเงินจากการท่องเที่ยวถูกจัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (5) ประเด็นการท่องเที่ยว (พ.ศ. 2561 - 2580) ในส่วนของแผนย่อยการท่องเที่ยวสำราญทางน้ำประเทศไทยนั้น มีนโยบายที่แข็งแกร่งในการผลักดันให้การท่องเที่ยวทางน้ำ⁴ เป็นทางเลือกหนึ่งของการท่องเที่ยวไทยซึ่งถือเป็นแหล่งสร้างรายได้ใหม่

³Thaiways magazine, **Top Dive Sites in Thailand** [Online], available URL: http://www.thaiwaysmagazine.com/thai_article/31_01_top_dive/top_dive.html, 2018 (November, 5).

⁴ยุทธศาสตร์ชาติ (5) ประเด็นการท่องเที่ยว (พ.ศ. 2561 - 2580).

โดยกรอบแนวความคิดจะคำนึงถึงความยั่งยืนของแหล่งท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก การท่องเที่ยวทางน้ำในภาพรวมจะครอบคลุมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งการท่องเที่ยวในลุ่มน้ำสำคัญ⁵

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเลจะต่อยอดการสนับสนุนการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกในการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสร้างสรรค์กิจกรรมการท่องเที่ยวที่หลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว รวมถึงการส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ความพร้อมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทางน้ำและกิจกรรมท่องเที่ยวต่อเนื่องในทุกรูปแบบ รวมทั้งการตลาดรูปแบบใหม่บนพื้นฐานของเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่สอดคล้องกับพฤติกรรมความต้องการของนักท่องเที่ยวและธุรกิจสายการเดินทางร่วมกับแหล่งท่องเที่ยวเอง⁶

สำหรับความเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติในการวิเคราะห์แนวทางแห่งกฎหมายกับกิจกรรมการดำน้ำลึก กล่าวคือ ในประเด็นการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ โดยแนวความคิดดังกล่าวเน้นการพัฒนากิจกรรมนิเวศน์ชุมชนที่นำไปสู่ความยั่งยืน (Affluent, Medical and Wellness Tourism) กล่าวได้ว่าการท่องเที่ยวทางทะเล (Maritime Recreation) ในภูมิภาคทะเลใต้ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้สำคัญอันเป็นจุดแข็งของระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของภาค⁷ การพัฒนากิจกรรมดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพจำต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาร่วมวางแผนทาง

ทั้งนี้ จากผลสำรวจปฏิเสธไม่ได้เลยว่าธุรกิจการท่องเที่ยวทางน้ำด้วยรูปแบบการจัดกิจกรรมและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวมีส่วนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล อาทิเช่น บริเวณแนวปะการังเกิดความเสื่อมโทรมทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยสาเหตุ เช่น เรือท่องเที่ยวทั้งสมอลงบนปะการัง นักท่องเที่ยวทิ้งขยะ นักดำน้ำจับหรือยื่นเหยียบปะการังขณะที่ดำน้ำ ทำให้ปะการังแตกหักเสียหาย การเข้าใกล้ปะการังและสัตว์ทะเลมากเกินไป คราบน้ำมันจากเรือรับส่งนักดำน้ำ หรือโรงแรมระบายน้ำเสียลงในบริเวณปะการังทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม เป็นต้น ประเด็นทางสิ่งแวดล้อมจึงเป็นวิกฤตซึ่งต้องการกฎหมายเข้ามาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด⁸

⁵Standard of Thailand Tourism in Diving Activity: 147: 2562 of Department of Tourism and Sport.

⁶บริษัท แบรินด์ เมริคซ์ รีเสิร์ช จำกัด, โครงการศึกษาสถานการณ์และแนวโน้มด้านการตลาดสำหรับการท่องเที่ยวกลุ่มดำน้ำ [Online], available URL: <http://www.atta.or.th/?p=3160>, 2020 (November, 9).

⁷สมศักดิ์ แจ่มอุลิตรัตน์, การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ : โอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนาศึกษาเฉพาะกรณีเกาะเต่านางยวนอำเภอพะงันจังหวัดสุราษฎร์ธานี (กรุงเทพมหานคร: ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย, 2561), หน้า 19-31

⁸D. Medio, R.F.G. Ormond and M. Pearson, "Effect of Briefings on Rates of Damage to Corals by Scuba Divers," *Biological Conservation* 79, 1 (January 2017): 91-95.

2. รูปแบบการท่องเที่ยวดำน้ำลึกและปัญหาที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มนักท่องเที่ยวที่เข้ารับบริการท่องเที่ยวดำน้ำลึกในทะเลได้นั้นถือเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพที่มีกำลังการใช้จ่ายสูง รวมทั้งมีความพร้อมที่จะรับข้อเสนอจากผู้ประกอบการ ณ แหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวอื่น ๆ ปรากฏเป็นความเชื่อมโยงของเส้นทางการท่องเที่ยวทางทะเล ชายฝั่งและลุ่มน้ำสำคัญในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งช่วยส่งเสริมนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมกฎหมายที่เข้มแข็งในประเด็นการควบคุมกิจกรรมการดำน้ำลึกจึงเป็นเครื่องมือสำคัญให้แผนการพัฒนาการท่องเที่ยวภาคใต้สำเร็จดังเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ⁹ ได้อย่างมีนัยสำคัญ

การพิจารณาการท่องเที่ยวทางน้ำสามารถบูรณาการกรอบแนวคิดในการจำกัดการใช้ทรัพยากรทางทะเลเข้ากับรูปแบบการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเศรษฐกิจชุมชน สังคมและวัฒนธรรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสุขภาวะของชุมชน ดังนี้เช่นเดียวกับการท่องเที่ยวรูปแบบอื่น ๆ ความพึงพอใจในกิจกรรมการดำน้ำลึกของนักท่องเที่ยวกับความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมทางทะเลในทะเลได้จำต้องได้รับการดูแลให้สมดุลโดยมาตรการทางกฎหมาย¹⁰

หากกล่าวถึงรูปแบบของการดำน้ำท่องเที่ยวอาจแบ่งอย่างกว้างออกได้เป็นสามรูปแบบ ได้แก่ การดำน้ำลึก (Scuba Diving), การดำน้ำแบบผิวน้ำ (Snorkeling) และ Sea Walkers จากการสำรวจพบว่า ในเวลาการดำน้ำ 30 นาที นักดำน้ำในหนึ่งรายมีโอกาสจะสัมผัสปะการังทำให้ปะการังเกิดการแตกหักได้ง่ายเมื่อเปรียบเทียบกับในบริเวณพื้นที่ซึ่งนักท่องเที่ยวไม่นิยมไปดำน้ำดูปะการัง ปริมาณปะการังมีชีวิตในบริเวณดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากเดิมเล็กน้อย หรือบริเวณน้ำลึกซึ่งเป็นบริเวณที่มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากในแต่ละวัน เช่น เกาะล้าน พัทยา พบว่า ขยะที่รวบรวมได้จากบริเวณปะการังส่วนมากเป็นขยะที่มาจากกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น เบ็ด ขวดเปียร์ กล้องถ่ายรูป ไฟฉาย รวมถึงปัญหาคราบน้ำมันที่มาจากเรือท่องเที่ยวและปัญหาคุณภาพน้ำอีกด้วย¹¹

⁹Panwad Wongthong and Nick Harvey, “Integrated Coastal Management and Sustainable Tourism: A Case Study of the Reef-Based SCUBA Dive Industry from Thailand,” *Ocean & Coastal Management* 95 (July 2014): 138-146.

¹⁰สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สรุปผลการประชุมอนุกรรมการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554), หน้า 14-21.

¹¹กิตติโชติ งามประสิทธิ์, “การถูกทำลายของปะการังจากการท่องเที่ยว และการฟื้นตัวในระยะสั้นบริเวณเกาะล้านและเกาะรีน จังหวัดชลบุรี,” (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563) 46-57.



ภาพ 2 ภาพตัวอย่างการดำน้ำ Diving Thailand, PADI

หากวิเคราะห์ลงไปในระยะยาวนั้นจะพบว่า ธุรกิจการดำน้ำลึกในประเทศไทยไม่ว่าจะถูกดำเนินการโดยชาวต่างชาติหรือคนไทยเองจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยในการนำเที่ยวดำน้ำลึกในอัตราที่มากเกินไปกว่าที่ธรรมชาติใต้น้ำจะรับไหว เมื่อพิจารณาถึงจำนวนและทักษะของนักดำน้ำท่องเที่ยว ข้อจำกัดของแหล่งดำน้ำและการป้องกันความปลอดภัยเป็นสิ่งที่ต้องมีความชัดเจนและหลักเกณฑ์ที่แข็งแกร่งในการควบคุมและกำหนดแนวนโยบาย แต่ในขณะนี้ประเทศไทยจะพิจารณาที่ผู้ประกอบการธุรกิจการดำน้ำลึกจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานการประกอบการและความปลอดภัยในระดับสากลเป็นอย่างแรก หรือบรรทัดฐานของสมาพันธ์การดำน้ำต่าง ๆ เช่น PADI: Professional Association of Diving Instructors เป็นต้น ซึ่งเน้นหนักไปในเรื่องของวิธีการเรียนการสอนและความปลอดภัย¹²

ในทางกลับกันประเทศจุดหมายปลายทางในการท่องเที่ยวทางน้ำอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และฟิลิปปินส์ มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมดำน้ำในมิติอื่น ๆ ควบคู่กับมาตรฐานดังกล่าวไปด้วยอย่างเคร่งครัด¹³ อีกทั้งธุรกิจท่องเที่ยวดำน้ำลึกในประเทศไทยยังมีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่จำกัดซึ่งดูเหมือนจะไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมให้ทะเลได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวดำน้ำลึกสีเขียวที่สามารถดำเนินการได้อย่าง

¹²Nithan Pholniwat, "Plead for the Government to Organize the Diving Business," *Thansathakij*, 9 May 2012, p. 6.

¹³Dive advisor, *Scuba Diving in the USA* [Online], available URL: <http://diveadvisor.com/unitedstates>, 2021 (January, 17).

ยั่งยืน (Sustainable Green) จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อ ค้นหาวิธีการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมตรวจสอบและปกป้องผลประโยชน์ของชาติโดยเฉพาะรายได้จากการท่องเที่ยว ผลประโยชน์ในท้องถิ่นความปลอดภัยสาธารณะและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ควบคู่ไปกับการประเด็นมาตรฐานความปลอดภัยในการดำน้ำลึก¹⁴

3. วิเคราะห์กฎหมายและสภาพปัญหา

บทความชิ้นนี้เป็นการศึกษากฎหมาย พระราชบัญญัติ และข้อจำกัดทางกฎหมาย รูปแบบของกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และปัญหาในระดับชุมชนโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความเป็นไปได้และความเสี่ยงจะเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสิ่งแวดล้อม เขตจังหวัดซึ่งมักปรากฏปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลถูกทำลายจากกิจกรรมการดำน้ำลึก กล่าวคือ เป็นพื้นที่แหล่งดำน้ำลึกที่ได้รับความนิยม อาทิเช่น ภายในจังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดตรัง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดกระบี่ จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล¹⁵

โดยขอบเขตพื้นที่ปัญหาที่จะนำมาวิเคราะห์และอภิปรายในบทความฉบับนี้ จะครอบคลุมถึงในทะเลภาคใต้ทั้งฝั่งทะเลอ่าวไทยและทะเลอันดามัน แม้ว่าจะมีองค์ประกอบที่แตกต่างกันบ้างในด้านสภาพภูมิศาสตร์และฤดูกาลท่องเที่ยว หากแต่มีประเด็นปัญหาอันเกิดจากคุณภาพของกิจกรรมท่องเที่ยว ดำน้ำลึกอันส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมที่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น เกาะบอน เกาะตาชัย เกาะริเชลิว เกาะราชา เกาะปิยะ สิมิลัน เกาะมุก เกาะแหวน เกาะรอก เกาะเต่า หินใบ หินม่วง หินแดง และเกาะหลีเป๊ะ ซึ่งเป็นพื้นที่ดำน้ำที่อยู่ในจังหวัดดังกล่าวข้างต้น

เพื่อเสนอกรอบสาระทางกฎหมายและ/หรือออกกฎหมายลำดับรองที่เหมาะสมนำไปสู่การทำให้เครื่องมือทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งจากการท่องเที่ยวดำน้ำลึกนี้บรรลุเจตนารมณ์¹⁶ การพิจารณาบทบาทหน้าที่ของบุคคลซึ่งมีส่วนกำหนดทิศทาง

¹⁴ETAT journal, การท่องเที่ยวประเภทดำน้ำลึก [online], available URL: <http://www.etatjournal.com/mobil/index.php/menu-read-tat/neby-2021/men-2021/menu-2021-apr-ju/64-22555-diving>, 2021 (January, 17).

¹⁵กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ความหลากหลายในแนวปะการัง [Online], available URL: https://km.dmcr.go.th/th/c_3/d_922, 2021 (January, 17).

¹⁶Mine Melody, แนะนำ 10 แหล่งดำน้ำ อ่าวไทย-อันดามัน ดูปะการัง ว่ายน้ำไปกับปลา [Online], available URL: <https://bestreview.asia/travel/gulf-of-thailand-and-andaman-for-dive-Sites/>, 2021 (January, 17).

ความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้ประกอบการธุรกิจดำน้ำหรือมัคทุเทศก์ ดำน้ำลึกโดยสังเขปเป็นประเด็นที่สำคัญ ปรากฏในพระราชบัญญัติธุรกิจดำน้ำและมัคทุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดบทบาทของผู้ประกอบการเริ่มตั้งแต่การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อบังคับผู้ประกอบการให้ดำเนินธุรกิจดำน้ำตามข้อบังคับของกฎหมายฉบับนี้ โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นต้น¹⁷

มาตรการดังกล่าวส่งเสริมให้สามารถติดตามหลักแหล่งของผู้ประกอบการเพื่อตรวจสอบรูปแบบ การทำธุรกิจ ความชำนาญในการให้บริการดำน้ำและในบางกรณีเพื่อการรับผิดชอบหรือถูกบังคับใช้กฎหมาย ร่วมกับผู้มีส่วนทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายจากการดำน้ำอีกด้วย ที่สำคัญก็คือหน้าที่ในการบริหารจัดการ นักท่องเที่ยว ตัวอย่างเช่น การกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวต่อหนึ่งกลุ่ม เพื่อไม่ให้มีนักดำน้ำจำนวนมาก เกินอันอาจกระทบต่อความสมบูรณ์ของทรัพยากรใต้ทะเล การจัดสรรนักท่องเที่ยวดำน้ำลึกตามความสามารถ เพื่อเป็นการดูแลได้อย่างทั่วถึง ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างความสามารถในการลอยตัว มิให้ไปพัดหรือไปสัมผัสผิวดินปะการังและสิ่งมีชีวิตใต้ทะเล¹⁸

บทบาทหน้าที่ของมัคทุเทศก์ตามกรอบกฎหมายฉบับเดียวกันนี้กำหนดให้ต้องนำเที่ยวได้น้ำ ในเส้นทางที่กำหนดไว้ เพื่อไม่ให้กระทบกับสิ่งแวดล้อมใต้ทะเล การช่วยกำกับดูแลพฤติกรรมของ นักดำน้ำและการให้ข้อมูลแก่นักดำน้ำถึงประเภทสัตว์น้ำและแนวปะการังที่ชัดเจน เพื่อไม่เป็นการรบกวน สัตว์น้ำและระบบนิเวศน์ใต้ทะเล สุดท้าย คือ การสนับสนุนการควบคุมเรือนำเที่ยว เช่น การปล่อยน้ำมัน การทิ้งสมอ การจัดการขยะ เป็นต้น นอกเหนือจากนี้ หากพิจารณาในด้านของปัญหาอันเกิดจาก ตัวบทบัญญัติทางกฎหมายเอง ประกอบกับรัฐไม่มีการบริหารทรัพยากรหรือบุคคลที่มีประสิทธิภาพ เช่น เจ้าหน้าที่ไม่ได้ตีความกฎหมายอย่างครอบคลุม การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่เนิ่นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

นอกเหนือจากนั้น จำนวนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงไม่เพียงพอ เช่น เจ้าหน้าที่ จากกรมอุทยานประจำการในท้องทะเลเขตต่าง ๆ ที่ช่วยสนับสนุนงานการควบคุมกิจกรรมดำน้ำลึก หลายครั้งบางจุดดำน้ำอยู่ไกลออกไปจากที่ตั้งหน่วยงาน หรือหน่วยลาดตระเวนซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำ การเพียงสองคนต่อพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่ารัฐมิได้จัดสรรเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำความผิด อย่างเพียงพอ รวมถึงการเลือกปฏิบัติต่อการกระทำความผิดของนักดำน้ำและผู้ประกอบการ เป็นต้นว่า

¹⁷MThai, วิถีติปะการังฟอกขาว ความรุนแรง-ฟื้นฟู 20 ปี [Online], available URL: <http://travel.mthai.com/news/5563.html>, 2021 (June, 25).

¹⁸Reef Resilience, Tourism and Recreational Impacts [Online], available URL:<http://www.reefresilience.org/coral-reefs/stressors/local-stressors/coral-reefs-tourism-and-recreationalimpacts>, 2021 (July, 1).

เรือนักดำน้ำบางลำสามารถเข้าและออกเขตดำน้ำลึกอุทยานแห่งชาติโดยไม่เป็นไปตามเวลาที่อุทยานกำหนด หรือกรณีการตกหรือจับสัตว์ทะเลมาเป็นอาหาร เช่น ปลาหมึก ปลาปักเป้าและปลาข้างเหลือง หรือนักดำน้ำบางคนถูกประเมนให้มีความผิดในขณะที่บางคนไม่เข้าข่าย เป็นต้น¹⁹

มาตรการและข้อบังคับเบื้องต้นที่มีการขอความร่วมมือหรือรณรงค์กันจะเป็นข้อมูลซึ่งนักดำน้ำมือใหม่หรือนักท่องเที่ยวโดยทั่วไปจะได้รับทราบจากผู้ประกอบการนำเที่ยวอยู่แล้ว ในความเป็นจริงอาจไม่ได้มีการควบคุมพฤติกรรมของนักดำน้ำอย่างใกล้ชิดหรือดำเนินการลงโทษตามกฎหมายจากการฝ่าฝืนข้อคำเตือนดังกล่าว²⁰ ในภาพรวมของกิจกรรมการดำน้ำลึกจากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล พบว่า ในปัจจุบันกฎหมายไทยซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนการดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว มีต้นทางในการออกและบังคับใช้จากการอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกอบกับระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ข้อ 4 และข้อ 5 ออกตามความมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 4 (11) ออกตามความมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สำหรับฉบับแก้ไขล่าสุดพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562²¹ นับว่าเป็นกฎหมายฉบับหลักอันเกี่ยวข้องกับปัญหาวิจัยในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทะเลใต้ซึ่งถูกใช้เป็นจุดดำน้ำลึก (Dive Site)

ทั้งนี้ ยังมีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวนอกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่ถูกหยิบยกขึ้นกล่าวถึงและมีการบังคับใช้กับกิจกรรมการดำน้ำลึก เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558²² ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง มาตรการคุ้มครองทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมท่องเที่ยวดำน้ำ²³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559²⁴ กฎกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การอนุญาต

¹⁹Queenslands Government, **Register as an Inbound Tourism Operator** [Online], available URL: <http://www.qld.dov.au/law/laws-regulated-industries-andaccountability/>, 2021 (January 15).

²⁰ธัญภรณ์ วงศ์อนันต์, “จิตสำนึกของมัคคุเทศก์ต่อการนำเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในระบบนิเวศแนวปะการัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตศึกษาศาสตร์ (สิ่งแวดล้อมศึกษา), มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558), หน้า 89 - 104.

²¹พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.

²²พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.

²³ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง มาตรการคุ้มครองทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมท่องเที่ยวดำน้ำ.

²⁴พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561²⁵ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558²⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535²⁷ เป็นต้น ดังอาจสรุปตามแผนภาพได้ดังนี้



²⁵กฎกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561.

²⁶พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.

²⁷ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

หากแต่จากการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันประกอบกับการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อตรวจสอบและควบคุมธุรกิจดำนํ้าลึกทั้งหมด รวมทั้งกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการจัดการกับประเด็นทางกฎหมาย ไม่ว่าในมิติของผู้ประกอบธุรกิจดำนํ้าส่วนบุคคลผู้รับบริการท่องเที่ยวหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง พบว่า การผลักดันนโยบาย ข้อบังคับหรือมาตรการที่มีได้มีสถานะเป็นกฎหมายนั้น ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเป็นภาพที่ชัดเจนเท่าที่ควร รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดโทษจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่มีอยู่แล้วก็ยังไม่ครอบคลุม ไม่ตอบโจทย์ เนื่องจากการที่แนวทางทางกฎหมายแต่ละส่วนกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับมาก ถูกตีความและบังคับใช้โดยบุคคลากรหลายหน่วยงานจึงทำให้บรรทัดฐานไม่เิงขาดประสิทธิผลในการบังคับใช้อย่างทั่วถึง²⁸

ตัวอย่างการตีความกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันแน่นอนว่าส่งผลในเชิงลบต่อการใช้อำนาจบังคับทางกฎหมายต่อผู้กระทำผิด ตัวอย่างเช่น การควบคุมความผิดต่อสัตว์ทะเลจากกิจกรรมการดำน้ำลึกระหว่างหน่วยงานทางประมง กับหน่วยงานซึ่งดูแลในด้านทรัพยากรและสัตว์ป่าภายใต้พฤติกรรมอย่างเดียวกันต่อสัตว์ทะเล หรือชนิดของสัตว์ทะเลที่ควรได้รับความคุ้มครองเพราะมีน้อยอยู่แล้ว หน่วยงานหนึ่งตีความให้เป็นความผิด ในขณะที่อีกหน่วยงานหนึ่งพิจารณาว่าไม่เป็นความผิดจากกิจกรรมการดำน้ำลึก

อีกทั้งความแตกต่างระหว่างการจัดการพื้นที่ดำนํ้าระหว่างในเขตอุทยานกับนอกเขตอุทยาน กล่าวคือ หากมีข้อผิดพลาดหรือการกระทำความผิดจากกิจกรรมดำนํ้าลึกเกิดขึ้น จะอยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลของกรมอุทยานมีความผิดและบทลงโทษตามบทบัญญัติของกรมอุทยาน เช่น ความผิดในเรื่องการนำเข้ามาและใช้เครื่องมือตกสัตว์ที่มีสารอันตรายต่อปะการังในเขตอุทยานซึ่งกำลังเป็นประเด็นทางสังคมอยู่ในขณะนี้ถึงควมมีประสิทธิผลในการกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อการบังคับใช้กฎหมายในข้อนี้ กล่าวคือ สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึงนักดำนํ้าทุกคนหรือไม่ ใช้วิธีการสุ่มตรวจหรือทราบถึงชนิดของสารเคมีแต่ละชนิดซึ่งเป็นส่วนผสมในสารกันแดดดังกล่าวหรือไม่²⁹

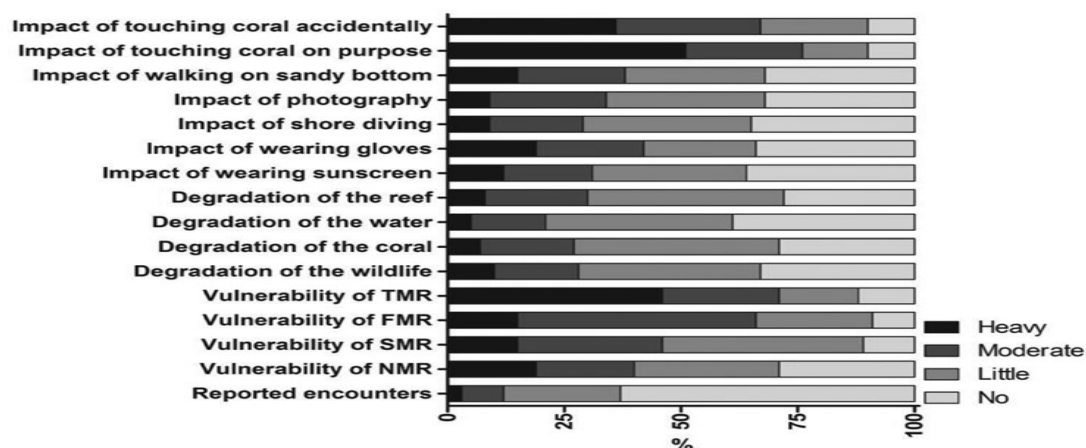
²⁸Manoj Shivilani, *A Literature Review of Sources and Effects of Non-extractive Stressors to Coral Reef Ecosystems* (Miami: Rosenstiel School of Atmospheric and Marine Science University of Miami, 2017), pp. 5-17.

²⁹Office of Ocean and Coastal Resource Management, *Definition & Classification System for Thailand* [Online], available URL: http://pdf/helpfulresources/factsheets/mpa_classification_may2021.pdf, 2021 (June, 28).

ราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เรื่อง ห้ามนำและใช้ครีมกันแดดที่มีส่วนผสมของสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อปะการังเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ จากข้อมูลทางวิชาการ พบว่า สารเคมีหลายชนิดที่พบในครีมกันแดดมีส่วนทำให้ปะการังเสื่อมโทรมลง เนื่องจากสารเคมีเหล่านั้นทำลายตัวอ่อนปะการังขัดขวางระบบสืบพันธุ์และทำให้ปะการังฟอกขาว เพื่อเป็นการสงวนอนุรักษ์คุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อปะการังและระบบนิเวศในอุทยานแห่งชาติอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ประกอบข้อ 6 ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2563 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จึงออกประกาศห้ามนำและใช้ครีมกันแดดที่มีส่วนผสมของสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อปะการังเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ หากผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดตามมาตรา 20 ประกอบมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทนั่นเอง

จากข้อสงสัยและอุปสรรคของกฎหมายประเทศไทยในการท่องเที่ยวทางน้ำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของปัญหา พบว่า **คุณภาพของทรัพยากรที่ใช้ในระบบธุรกิจการท่องเที่ยวทางทะเล** อาทิเช่น เรือโดยสารยังไม่ได้มาตรฐาน รวมถึงความไม่มีวินัยของผู้ประกอบการในการจอดเรือทิ้งสมอเรือ ทำลายปะการัง การปล่อยคราบน้ำมันและเรือโดยสารส่วนใหญ่ยังมีปัญหาการจัดการสิ่งปฏิกูล (Waste Devastating Management) ทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติใต้น้ำและสัตว์ทะเล ในด้านของผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความพยายามในการร่วมมือกันปฏิบัติตามระเบียบให้ได้มาตรฐาน แต่เนื่องจากการแข่งขันที่สูงในธุรกิจด้านนี้ด้านราคา ส่งผลให้ผู้ประกอบการบางรายไม่ดำเนินการตามมาตรฐานการท่องเที่ยวทางน้ำที่วางเอาไว้หรือเพิกเฉยต่อข้อบังคับต่าง ๆ อาทิเช่น การเหยียบทำลายปะการังและสัตว์ทะเล ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา³¹

³¹ Reef Resilience, ผลกระทบด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการ [Online], available URL: <https://reefresilience.org/th/stressors/local-stressors/coral-reefs-tourism-and-recreational-impacts/2018>, 2021 (January, 17).



ภาพ 3 Environmental Management, Effects of mechanical fracturing and experimental trampling on corals

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ผู้ที่ได้รับคำสั่งมอบหมายให้ปฏิบัติงานหน่วยรักษาความปลอดภัยทางทะเลในพื้นที่อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ ความตามมาตรา 19 ผู้มีหน้าที่ควบคุมและสรุปบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ตามบทบัญญัติเรื่องผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 19 (3) หรือ (4) ล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไปหรือกระทำให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ป่าด้วยประการใด ๆ เหือดแห่งเน่าเสียหรือเป็นพิษ หรือมาตรา 19 (7) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธเข้าไปในเขตอุทยานทางทะเล³² บทบัญญัติเหล่านี้จะถูกบังคับให้เป็นมาตรฐานได้ต่อเมื่อการปฏิบัติกรของเจ้าหน้าที่มีความสม่ำเสมอ เป็นกลางและทั่วถึง ดูแลไปถึงพฤติกรรมดังกล่าวทั้งหลายในทุกพื้นที่ที่มีกิจกรรมดำเนินเกิดขึ้น มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานให้อาจบังคับใช้ตามมาตรการนี้แม้ว่าจะไม่อยู่ในเขตดูแลของตน หรือในอนาคตอาจมีการปรับแก้ไขกฎหมายให้ใช้บทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน

ตัวอย่างของปัญหาต่อมาในส่วนของกฎหมายซึ่งวางหลักในเรื่องทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเขตอนุรักษ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

³²Nomadic Matt, The Complete Guide to Diving in Thailand [Online], available URL: <http://www.nomadicmatt.com/travel-blogs/the-complete-guide-to-diving-in-Thailand>, 2020 (November, 10).

ที่รักษาพืชพันธุ์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการประมงและเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนดนั้นหมายความว่าความถึงอะไร ขอบเขตอยู่ที่ใดบ้าง

ควรมีการนำตัวอย่างการจัดพื้นที่ทางทะเลเพื่อการดำเนินการกิจกรรมดำนํ้าให้สัมพันธ์กับสภาพสิ่งแวดล้อมใต้ทะเลและการใช้ประโยชน์เหมือนอย่างหลักกฎหมายสากลในเรื่อง **Marine Protected Area** อันจะได้กล่าวถึงในส่วนถัดไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่างถูกต้อง เข้าใจตรงกัน ทั้งนี้ อาจโดยการจัดกิจกรรมหรือการอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่และหากเป็นไปได้ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลส่วนนี้ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในธุรกิจดำนํ้าสนทนากิจการและตัวนักดำนํ้าเองด้วย มาตรา 17 ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง³³ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จึงเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาอีกด้วย หากแต่การนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้อาจเป็นการยากต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายข้อนี้ เพราะการจะวิเคราะห์ว่าพฤติกรรมใดอันเกิดจากกิจกรรมดำนํ้าเป็นความเสียหายร้ายแรงจะต้องมีการกำหนดโทษอย่างไร ก็ต้องอาศัยดุลพินิจและการตีความอยู่นั่นเอง

มาตรา 33 ซึ่งกำหนดให้ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดหรือมาตรา 95 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล กฎกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561 และในด้านการจัดให้มีใบอนุญาตต่าง ๆ เช่น ใบรับรองการตรวจอุปกรณ์ดำนํ้า ใบรับรองการตรวจสภาพเรือหรือใบรับรองการตรวจคุณภาพการนำเที่ยวนี้นั้นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การหลีกเลี่ยงการเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายเพื่อเป็นผู้ประกอบการซึ่งอยู่ในสารบบที่ตรวจสอบได้ ผลก็คือไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว อีกทั้งไม่สามารถกำหนดการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้นำเที่ยวและผู้ประกอบการ หรือติดตามให้เข้ามารับโทษทางกฎหมายได้³⁴

ในส่วนของร่างประกาศกระทรวงฯ เรื่อง มาตรการคุ้มครองทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมท่องเที่ยวดำนํ้า จะปรากฏมาตรการคุ้มครองทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมท่องเที่ยวดำนํ้ากำหนดให้ผู้ประกอบกิจกรรมท่องเที่ยวดำนํ้าต้องจัดให้มีผู้ควบคุมการท่องเที่ยวดำนํ้าทำหน้าที่ในการกำกับ

³³Department of Transport, Recreational Boat Registration [Online], available URL: <http://www.transport.wa.gov.au/imarine/recreational-boat-registration.asp>, 2020 (January, 7.)

³⁴Department of Transport, **Recreational Boat Registration** [Online], available URL: <http://www.transport.wa.gov.au/imarine/recreational-boat-registration.asp>, 2020 (January, 7.)

ดูแลนักท่องเที่ยวเพื่อไม่ทำให้เกิดผลกระทบเกิดความเสียหายต่อแนวปะการังและกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมการท่องเที่ยวดำน้ำซึ่งได้แก่ มัคคุเทศก์ผู้นำการดำน้ำและครูสอนดำน้ำต้องผ่านการฝึกอบรมจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงจะสามารถนำนักท่องเที่ยวเข้าไปในบริเวณแนวปะการังได้ ทั้งนี้ ตั้งแต่การจัดเตรียมอุปกรณ์การดำน้ำลึก การจัดเส้นทางดำน้ำและควบคุมพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเมื่ออยู่ใต้น้ำ แม้ว่ามีบทบัญญัติทางกฎหมายกำกับเอาไว้ ประกอบกับการไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายอีกด้วยเนื่องจากยังอยู่ในขั้นการพิจารณากฎหมาย³⁵

ปัญหาที่สำคัญประการแรกของบทบัญญัติในส่วนนี้ คือ ไม่มีสภาพบังคับ แนวทางตีครบบัว แต่ไม่มีผู้ปฏิบัติตามหรือนำไปบังคับใช้ได้ ประการต่อมา คือ หากมีการบังคับใช้แล้ว การนำเที่ยวหรือการให้แนวทางดังว่าจะถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมายมากนักน้อยเพียงใด เหตุเพราะในหลาย ๆ ครั้งผู้ประกอบการต้องการความพึงพอใจของลูกค้ามากกว่าความถูกต้องของกฎหมาย ทางด้านพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 อาจมีข้อให้จำต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมดำน้ำลึก อาทิเช่น มาตรา 64 ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ³⁶ ในส่วนที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐจะเข้ามากำกับดูแลในการล่อลวงหรือใหญ่หรือออกเรือหางยาวไปดำน้ำและบ่อยครั้งที่มีการแอบหรือลักลอบตกปลาหรือตกปลาหมึกเพื่อการสันทนการและความสนุกสนานในขณะที่หรือระหว่างกิจกรรมดำน้ำลึก โดยปราศจากการควบคุมและตรวจสอบที่เคร่งครัดจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง พฤติกรรมเหล่านี้อาจเป็นสาเหตุข้อหนึ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบที่ละน้อยต่อระบบนิเวศได้

เมื่อปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใดมีสภาพธรรมชาติสมควรต้องอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อความหลากหลายทางชีวภาพให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชจัดการดูแล พืชพันธุ์สัตว์ป่า พันธุ์สัตว์น้ำ จากนั้นยะของบทความฉบับนี้ ประการและสัตว์น้ำในระบบนิเวศใต้น้ำควรได้รับการดูแลจากกิจกรรมการดำน้ำท่องเที่ยวด้วย ครอบคลุมถึงการพิจารณาว่าพฤติการณ์อย่างใดจะเป็นการรบกวนปะการังและสัตว์ทะเลบ้าง อย่างมาตรา 113 วาฬบรูด้า วาฬโอมูระ เต่ามะเฟือง และปลาลามาวาฬ ซึ่งล้วนแต่เป็นสัตว์ทะเลชนิดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว หากแต่ในด้านกิจกรรมดำน้ำลึกการถ่ายรูปถ่ายภาพ ใช้แสงแฟลชรบกวนพยายามติดตามในระยะใกล้ซิดสัมผัสหรือให้อาหารสัตว์ทะเล เหล่านี้ควรถือเป็นสิ่งที่กฎหมายเข้ามากำกับดูแลหรือไม่ ด้วยเหตุที่

³⁵Coolpin, *History of Diving in Thailand* [Online], available URL: <http://www.siamscubadiving.com/board/view.php?tid=1347>, 2020 (January, 20).

³⁶Anolik Law Group, *Travel Law Faq* [Online], available URL: <http://travellaw.com/page/travel-law-faq>, 2019 (January, 6).

นักดำน้ำเองคาดหวังที่จะได้พบเจอสัตว์ชนิดดังกล่าวนี้ อาจต้องมีวิธีการนำกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาพิจารณาหาวิธีการติดตามและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด³⁷

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล จึงเกิดขึ้นเพราะขาดการพัฒนาปราศจากการตรวจสอบที่ต่อเนื่องและชัดเจน รวมถึงการที่นักดำน้ำมือใหม่ซึ่งขาดประสบการณ์ในการท่องเที่ยวดำน้ำลึกอย่างระมัดระวัง ซึ่งอาจเกิดจากการเรียนการสอนดำน้ำไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเท่าที่ควร อีกทั้งโรงเรียนดำน้ำทั่วภาคได้ผลิตนักเรียนดำน้ำออกมาเป็นจำนวนมาก การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจึงอาจถูกละเลยไปบ้างในกิจกรรมการท่องเที่ยวดำน้ำลึกแต่ละครั้งหรือทำได้ไม่ทั่วถึงเพราะการนำเที่ยวดำน้ำลึกแต่ละครั้งสิ่งสำคัญที่สุดคือชีวิตและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวดำน้ำลึก การจะดูแลไปถึงเรื่องของทักษะการดำน้ำ อาทิเช่น การขาดทักษะในการทรงตัวในน้ำทำให้เกิดความเสียหายกับปะการังหรือการปลูกฝังจิตสำนึกและทัศนคติในการช่วยกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติจึงลดระดับความสำคัญลงไป³⁸

4. กฎหมายและแนวนโยบายเรื่องมาตรฐานการดำน้ำในต่างประเทศ

มาตรการและบทบัญญัติกฎหมายของการดำน้ำลึกในต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรฐานทั่วไปและข้อบังคับเรื่องสิ่งแวดล้อมจากการดำน้ำลึก ประเทศแรกที่ได้หยิบยกขึ้นมาคือ ประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากในยุคแรก ๆ ของการท่องเที่ยวดำน้ำลึก The Great Barrier Reef ในประเทศนี้ถือเป็นแหล่งดำน้ำที่นักดำน้ำทั่วโลกให้ความสนใจเป็นอันดับต้น ๆ รัฐบาลกลางออสเตรเลียและรัฐต่าง ๆ ได้จัดให้มีมาตรฐานและกฎเกณฑ์มากมายเพื่อใช้เป็นแนวทางและควบคุมธุรกิจดำน้ำลึกโดยระบุข้อกำหนดขั้นต่ำในการฝึกอบรมการดำน้ำลึก ข้อกำหนดสำหรับการตรวจสอบนอกเหนือไปจากมาตรฐานในระดับรัฐยังมีข้อบังคับและหลักปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางและควบคุมกิจกรรมดำน้ำเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและธุรกิจที่ผู้เข้าร่วมดำน้ำต้องปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างเคร่งครัด³⁹

ในมิติของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรัฐบาลออสเตรเลียได้รับรองมาตรฐานสากลของ MPA⁴⁰ และการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดย International Union สำหรับกลุ่มการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN)

³⁷Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, **Walking Together** (Bangkok: Press Conference at Srinakharinwirot University, 2018), p. 14.

³⁸สมชาย สารุมนัสพันธ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มปลาในแนวปะการังและในแหล่งหญ้าทะเลบริเวณเกาะพังงา จังหวัดสุราษฎร์ธานี,” (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 21- 35.

³⁹Queensland Government Gazette, Recreational Diving, Recreational Technical Diving and Snorkelling Code of Practice 2011.

⁴⁰Australia’s marine protected areas.

MPAs ในประเทศออสเตรเลียเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “ความมั่งคั่งร่วมกันทางทะเล” อีกทั้งมีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล, เขตสันหนากการ, การคุ้มครองและอนุรักษ์ที่อยู่อาศัยเป็น Park Zones, Habitat Protection Zone (Coral Sea), Special Purpose Zones and Multiple Use Zone ไว้อย่างชัดเจน ในควีนส์แลนด์มีพระราชบัญญัติความปลอดภัยในกิจกรรมทางน้ำเพื่อการสันหนากการ พ.ศ. 2554 (SRWA) และระเบียบว่าด้วยความปลอดภัยในกิจกรรมทางน้ำเพื่อนันหนากการ พ.ศ. 2554⁴¹

ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและแอฟริกาใต้⁴² อุตสาหกรรมการฝึกอบรมและการรับรองนักดำน้ำเพื่อการสันหนากการได้รับการยกเว้นจากข้อบังคับทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมที่มีการควบคุมในตนเอง เว้นแต่ในบางกรณีมีกฎหมายครอบคลุมกิจกรรมดำน้ำลึกซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ สำหรับสหรัฐอเมริกาข้อบังคับของรัฐบาลกลาง (มาตรฐาน - 29 CFR): 1910 จะว่าด้วยเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยส่วนย่อย การดำน้ำเชิงพาณิชย์ การดำน้ำแบบ SCUBA ข้อบังคับของรัฐบาลกลางมีข้อยกเว้นสำหรับการดำน้ำทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Scuba Diving) และการค้นหาและช่วยเหลือ (Rescue Scuba Diving) ในบางรัฐซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเล⁴³

ประเทศแอฟริกาใต้เองมีข้อบังคับการดำน้ำตามพระราชบัญญัติอาชีวอนามัยและความปลอดภัย ซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ตามกฎระเบียบการดำน้ำของแอฟริกาใต้เน้นควบคุมการดำน้ำแบบมืออาชีพอธิบายโดยใช้เครื่องช่วยหายใจไม่ครอบคลุมถึงการดำน้ำในอุตสาหกรรมแร่ธาตุและพลังงานซึ่งมีกฎหมายด้านความปลอดภัยและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทั้งนี้โดยอาศัยกฎระเบียบการดำน้ำ Diving Regulations 2010 ซึ่งเป็นกฎระเบียบใหม่ถูกร่างขึ้นโดยข้อมูลจากคณะกรรมการที่ปรึกษาการดำน้ำซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากข้อกำหนดของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง⁴⁴

⁴¹P. Stuart-Sharkey and Lloyd F. Austin, **Federal Regulation of Scientific Diving: Two Scientific Divers' Perspective** [Online], available URL: <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=1152066>, 2021 (May, 15).

⁴²Diving Regulations, **Occupational Health and Safety Act 85 of 1993 – Regulations and Notices – Government Notice R41** (South Africa: Ministry of Information, Marine and Oceanic Activities, 2019), pp. 11-12.[stamp.jsp?tp=&arnumber=1152066](https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=1152066), 2021 (May, 15).

⁴³Mark B. Orams, “Feeding wildlife as a tourism attraction: a review of issues and impacts,” **Tourism Management** 23, 3 (June 2021): 281-293.

⁴⁴Mark B. Orams, op. cit.

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งเป็นรากฐานของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินน้ำลึกของทั้งสามประเทศที่หยิบยกเป็นตัวอย่าง คือ เรื่องพื้นที่คุ้มครองทางทะเล (Marine Protected Area: MPA) โดยการประกาศนโยบาย **เพื่อปกป้องคุณค่าทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่ที่มีการใช้งานที่แตกต่างกันเป็นพิเศษ** การประกาศ MPAs เป็นที่ยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ รวมถึงสามประเทศที่ได้กล่าวมาข้างต้น กิจกรรมสันหนาท่าน้ำหลายอย่างอาศัยและในบางครั้งรบกวนทรัพยากรทางทะเลเป็นอย่างมากและการท่องเที่ยวทางทะเลซึ่งกำลังเติบโตในอัตราที่มีนัยสำคัญ รวมถึงการดำเนินน้ำลึกซึ่งเป็นกิจกรรมสันหนาท่าน้ำอย่างหนึ่งซึ่งมีอัตราการขยายตัวมากขึ้นนั้น สำหรับในประเทศไทยควรจะทำให้มีการแบ่งเขตพื้นที่การใช้งานทางทะเลที่ชัดเจนและกิจกรรมการดำเนินน้ำลึกเป็นหนึ่งในนั้น ดังนั้น ความสวนทางระหว่างการพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยวและการอนุรักษ์อาจเกิดขึ้นในพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลได้บ่อยครั้ง⁴⁵

กล่าวคือ โดยหลักเกณฑ์นี้มองว่ากิจกรรมของนักประดาน้ำจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติใต้ทะเลทั้งทางตรงและทางอ้อมที่แน่นอนนักดำน้ำลึกอาจจำเป็นต้องสูญเสียความสะดวกสบายจากเครื่องมือต่าง ๆ หรือข้อจำกัดบางประการที่ไม่อนุญาตให้ทำในเขตดำน้ำลึกเพื่อการนันทนาการบางที่ไปบ้าง หรือถูกควบคุมพฤติกรรมบางอย่างบ้างเพื่อป้องกันผลกระทบทางชีวภาพอันอาจทำลายความสมดุลของระบบนิเวศใต้ทะเลในพื้นที่ ที่ได้จัดไว้สำหรับการดำน้ำอย่างมีนัยสำคัญสำหรับหลักกฎหมาย MPA เพื่อกำหนดการตอบสนองการจัดการที่เหมาะสมกลไกตลาดและการโฆษณาถึงกิจกรรมทางทะเลประเภทต่าง ๆ แม้มีการเปิดให้ดำเนินการได้อย่างเสรีแต่จะต้องไม่ส่งผลให้การคุ้มครองพื้นที่ทางทะเลบกพร่อง⁴⁶

เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นมีประสิทธิภาพหรือเท่าเทียมกันจำเป็นต้องมีการแทรกแซงของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในต่างประเทศพื้นที่ทางทะเลเกือบทั้งหมดที่เป็นจุดดำน้ำลึกจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนงานอุทยานแห่งชาติ (Marine National Park Reserve) เท่านั้น จึงบริหารจัดการได้โดยง่าย ซึ่งแตกต่างกับการจัดการพื้นที่ในประเทศไทยที่มีทั้งกรมอุทยาน กรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง บางครั้งพื้นที่ที่มีการทำประมงร่วมด้วยก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมประมงด้วย หรือบางพื้นที่สาธารณะก็เป็นจุดดำน้ำซึ่งถูกบริหารงานโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนตำบลทำให้ไม่สามารถจัดระบบการใช้ประโยชน์ทางทะเลชัดเจนได้อย่างในต่างประเทศ

⁴⁵Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, **Australia's Network of Commonwealth Marine Reserves** [Online], available URL: https://www.environment.gov.au/system/files/pages/2ed9e96f-d06b-460b-81de-8cd11f2ea66f/files/national-map_0.pdf, 2020 (June, 28).

⁴⁶Ibid.

โดยทั่วไปแล้วการแบ่งเขตของ MPA จะแบ่งออกเป็นเขตการอนุรักษ์พันธุ์พืชและสัตว์ทะเล การอนุรักษ์ไว้เพื่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร์นันทนาการ (การดำน้ำลึกรวมอยู่ในข้อนี้) และการอนุบาล การประมงในด้านการผลิตเชิงพาณิชย์อย่างที่กล่าวไปแล้ว เป็นต้น การบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเล โดยใช้หลัก MPA และกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถตอบโจทย์ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจทางน้ำ (Blue Economy) ที่ประเทศไทยต้องการจะพัฒนาตามหลักสากลของธนาคารโลกได้อย่างมีนัยสำคัญ

แนวทางดังกล่าวจะสนับสนุนการท่องเที่ยวทางน้ำอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ในอีกทางหนึ่ง เพราะในแต่ละเขตจะมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคนที่จะเข้าสู่เขตดังกล่าวอย่างชัดเจน อะไรทำได้หรือไม่ได้ อาทิเช่น จะไม่มีการจับสัตว์น้ำหรือเก็บตัวอย่างพันธุ์พืชหรือสัตว์น้ำจากเขตการดำน้ำลึก สันทนาการ เป็นต้น มีการระบุอย่างเจาะจงว่าความสามารถในการดำน้ำลึกของนักดำน้ำก่อนเข้าสู่เขต นันทนาการต้องมีอยู่อย่างไຈจึงจะไม่เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและความปลอดภัยของ นักดำน้ำเอง นอกจากนี้ประโยชน์ของการจัดระเบียบพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล คือ ทำให้ทราบถึงความแออัด ของแหล่งดำน้ำลึก ซึ่งอาจทำให้แหล่งดำน้ำเสื่อมโทรมมากเกินไปลดคุณค่าทางนิเวศวิทยาในทะเล ณ จุดดำน้ำบางแห่ง⁴⁷

เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ. พื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล ฯ เพื่อประโยชน์ในการสงวนการอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ให้องค์สภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ ที่มีความสมบูรณ์ให้กำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้นว่า พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้อยู่ใน สภาพทางธรรมชาติเดิม พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์ พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์ พื้นที่ที่กำหนดให้เป็น พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอนุรักษ์หรือ เขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามกฎหมายว่าด้วยการประมง การออกกฎกระทรวง ตามวรรคหนึ่งให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 23 และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครอง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายด้วย⁴⁸

⁴⁷Australian Government, Department of Agriculture, Water and the Environment, **Commonwealth Marine Reserves - Allowed Activities** [Online], available URL: <http://www.environment.gov.au/topics/marine/marine-reserves/overview/allowed-activities>, 2020 (June, 28).

⁴⁸Ibid.

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องออกแบบและดำเนินการตามกลยุทธ์การจัดการซึ่งจะทำให้แน่ใจได้ว่ากิจกรรมดำนํ้าลึกในประเทศไทยจะเป็นการใช้ทรัพยากรใต้น้ำอย่างยั่งยืนเพราะการดำนํ้าลึกเป็นอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็วและมีความสำคัญแพร่หลายมากในขณะนี้ ซึ่งต้องอาศัยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีคุณภาพและการจัดระบบจะช่วยลดความเสียหายต่อปะการังและสัตว์ทะเลได้ในระยะยาว อีกทั้งง่ายต่อการเข้าจัดการร่วมด้วยของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอีกด้วย เพราะมีการแบ่งเขตพื้นที่และวัตถุประสงค์การใช้งานอย่างชัดเจนแล้ว จึงควรได้จัดให้พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ดังกล่าวและเป็นแหล่งกิจกรรมดำนํ้าเป็นพื้นที่คุ้มครองพิเศษตามแนวทางของต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น เกาะโลซิน ให้ชัดเจน เป็นต้น

โดยทั่วไปกฎข้อบังคับในการดำนํ้าเป็นข้อกำหนดซึ่งบังคับใช้ภายในอาณาเขตและน่านน้ำของแต่ละประเทศ กฎระเบียบการดำนํ้าโดยปกติจะไม่ได้ใช้ในน่านน้ำสากล แต่อุตสาหกรรมการดำนํ้าเชิงพาณิชย์เพื่อการสนั่นหาการที่ดำเนินการในน่านน้ำสากลซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่าอุตสาหกรรมการดำนํ้านอกชายฝั่ง ในน่านน้ำเหล่านี้อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ได้รับการควบคุมโดยการเป็นสมาชิกโดยสมัครใจขององค์กรต่าง ๆ เช่น สมาคมผู้รับเหมาทางทะเลระหว่างประเทศ (IMCA) สมาชิกขององค์กรเหล่านี้จำเป็นต้องมีเงื่อนไขในการเป็นสมาชิกเพื่อปฏิบัติตามหลักปฏิบัติซึ่งเป็นบรรทัดฐานกลางรวมถึงในบางเขตอำนาจศาลอาจมีการกำหนดข้อยกเว้นที่เฉพาะเจาะจงเอาไว้⁴⁹ จะเห็นได้ว่า การท่องเที่ยวดำนํ้าลึกเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่ง เช่น อินโดนีเซีย หรือมาเลเซีย การสร้างระบบกฎหมายควบคู่ไปกับการปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์เป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติใต้ทะเลอันประเทศไทยจะต้องเร่งพัฒนาเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวทางน้ำของภาคใต้⁵⁰

⁴⁹ภัทรดาลิน เย็นมันคง, “แนวทางการอนุรักษ์การกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ: ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), หน้า 87- 105.

⁵⁰Julie P. Hawkins and others, “Effects of Recreational Scuba Diving on Caribbean Coral and Fish Communities,” *Conservation Biology* 13, 4 (April 2020): 888-897.

ได้รับการรบกวนน้อยลง การจัดจุดดำน้ำที่เหมาะสมกับนักดำน้ำมือใหม่โดยเฉพาะเพื่อมิให้ทักษะการดำน้ำเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและจุดดำน้ำที่เหมาะสมกับนักดำน้ำที่มีประสบการณ์แตกต่างกัน เป็นต้น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เป็นที่ทราบกันดีสำหรับวงการการท่องเที่ยวดำน้ำลึกว่า การดำน้ำลึกนั้นเป็นกิจกรรมที่เป็นอันตรายและมีความเสี่ยงสูงตามธรรมชาติเนื่องจากอาศัยเทคนิคพิเศษ นอกเหนือจากนั้น สำหรับการดำเนินการที่คู่ขนานระหว่างกิจกรรมการดำน้ำลึกกับกฎหมายเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้น้ำและสิ่งแวดล้อมทางทะเล มาตรการทางกฎหมายที่เพียงพอจะช่วยยกระดับมาตรฐานอุตสาหกรรมการดำน้ำในประเทศไทยให้สูงขึ้น เชื่อถือได้และเป็นที่ไว้วางใจสำหรับนักดำน้ำทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ รวมถึงเป็นสถานที่ดำน้ำที่โดดเด่นขึ้นไปอีกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เรื่องความสมบูรณ์ของแหล่งดำน้ำอีกด้วย

หากจะวิเคราะห์เปรียบเทียบลึกลงไปในรายละเอียดของปัญหาข้อกฎหมายและอุปสรรคสำหรับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจะพบปัญหาที่สามารถจำแนกได้ดังนี้ เริ่มตั้งแต่ต้นทางของการดำน้ำลึก คือ ในด้านธุรกิจและผู้ประกอบการกิจกรรมดำน้ำ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวทางน้ำ ซึ่งออกโดยกรมการท่องเที่ยว ฯ กำหนดให้ต้องรายงานการดำน้ำลึกของนักท่องเที่ยวและถูกควบคุมภายใต้ระเบียบนี้ อย่างไรก็ตามประการแรก คำจำกัดความที่ไม่ชัดเจนของธุรกิจการท่องเที่ยวที่ให้บริการธุรกิจดำน้ำลึก เป็นช่องว่างที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการธุรกิจดำน้ำบางรายละเมิดได้ ปัจจุบันครูสอนดำน้ำอิสระและศูนย์ดำน้ำบางแห่งหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนธุรกิจของตน ส่งผลให้ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย⁵¹

ประการต่อมา มาตรการเฉพาะที่ออกโดยกรมการท่องเที่ยวสำหรับธุรกิจดำน้ำลึกในส่วนของเทคนิคเพื่อความปลอดภัยและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะใช้เฉพาะในกรณีที่สมัครใจเข้าร่วมเท่านั้น อีกทั้งยังไม่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้และบทลงโทษอย่างเต็มที่ หน่วยงานขาดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเลโดยละเอียด

⁵¹ วราวุธ ชินทรเดช, การดำน้ำเชิงลึก [Online], available URL: <http://etatjournal.com/web/etat-journal/2017-apr-jun/441-22559-diving>, 2021 (January, 17).

ส่งผลให้ผู้ประกอบการดำน้ำบางรายไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ โดยเฉพาะการตรวจสอบสุขภาพและทักษะของนักเรียนหรือนักดำน้ำซึ่งส่งผลต่อการถูกทำลายของสิ่งแวดล้อมใต้ทะเล⁵²

นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยมีการแบ่งเขตพื้นที่คุ้มครองและกำหนดมาตรการสำหรับพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่แนวปะการังตามมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การจัดการนอกพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีเพียงบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวต่อพีชและสัตว์ทะเล ในขณะที่บางจังหวัดอยู่ภายใต้นโยบายของผู้ควบคุมท้องถิ่นและอาศัยดุลยพินิจเป็นหลัก ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของการคุ้มครองสัตว์ป่า สัตว์บางชนิด เช่น กระเบนราหูและม้าน้ำ ซึ่งเป็นสัตว์น้ำที่ได้รับความสนใจจากนักดำน้ำเป็นอย่างมากไม่อยู่ในรายชื่อสัตว์สงวนและไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ดังนั้น จะไม่ได้รับการคุ้มครองจากกิจกรรมดำน้ำลึกภายในและภายนอกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ดังเช่นกรณีที่นักท่องเที่ยวชาวจีนทำการรื้อปะการังเพื่อถ่ายรูปม้าน้ำ เป็นต้น⁵³

อุปสรรคสุดท้ายในเชิงกฎหมาย คือ การจำกัดจำนวนของนักดำน้ำสำหรับจุดดำน้ำในอุทยานและพื้นที่ดำน้ำนอกอุทยานแห่งชาติไม่ปรากฏข้อจำกัดทางกฎหมายและคำแนะนำในการควบคุมจำนวนนักดำน้ำ เนื่องจากเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนเพราะสัมพันธ์กับความเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวดำน้ำลึก เมื่อเปรียบเทียบขนาดพื้นที่จุดดำน้ำทั้งหมดประมาณ 200 แห่ง จำนวนนักดำน้ำท่องเที่ยวมีมากและการจัดการไม่ดีพอ จะเห็นได้ว่า มีการขึ้นเกาะและเข้าพื้นที่ดำน้ำลึกที่มากเกินไปในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหากับทรัพยากรทางทะเล ดังเช่นที่เกาะเต่าและหมู่เกาะสิมิลันประสบปัญหาอยู่ในระยะที่ผ่านมา⁵⁴

จะเห็นได้ว่า มีปัญหาที่เกิดจากช่องว่างทางกฎหมายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เหตุที่การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอและความเสียหายยังคงเกิดขึ้นเสมอ เกิดขึ้นจากการปรับปรุงดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงรากเหง้าปัญหากฎหมายที่แท้จริง ไม่เพิ่มเติมที่ถูกจุดและไม่บูรณาการให้เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างหน่วยงาน ประการแรก ระบบการเข้าสู่อุทยานแห่งชาติ แม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ตามกฎหมายแต่ยังไม่มีการจัดให้มีการเพิ่มข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำน้ำทั้งการดำน้ำลึกและการดำน้ำตื้นถึงจำนวนนักท่องเที่ยว อีกทั้งนอกพื้นที่อุทยานธุรกิจดำน้ำ

⁵²บำรุงศักดิ์ ฉัตรอนันท์เวช, คู่มือการดำน้ำดูปะการังอย่างรับผิดชอบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2561), หน้า 51- 57.

⁵³Panwad Wongthong and Nick Harvey, op. cit.

⁵⁴Sorada Tapsuwan and John Asafu-Adjaye, "Estimating the Economic Benefit of SCUBA Diving in the Similan Islands, Thailand," *Coastal Management Journal* 36, 5 (October 2018): 431-442.

จะได้รับการบริหารและตรวจสอบโดยรัฐบาลท้องถิ่นในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่มีข้อบังคับเฉพาะที่ต้องขอใบอนุญาตการจดทะเบียนธุรกิจการท่องเที่ยวทำให้ควบคุมได้ยาก⁵⁵ จึงยากแก่การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดโทษต่อนักดำน้ำโดยตรง

ประเด็นข้างต้นมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับความหมายและขอบเขตของการให้บริการธุรกิจการท่องเที่ยวดำน้ำลึก ช่องว่างนี้อาจก่อให้เกิดการละเมิดโดยโรงเรียนสอนดำน้ำ ครูสอนดำน้ำอิสระ และศูนย์ดำน้ำบางแห่งเพราะปฏิเสธที่จะลงทะเบียนใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินธุรกิจ เพื่อหลีกเลี่ยงการตกอยู่ภายใต้ नियามของคำว่าธุรกิจการท่องเที่ยว และทำให้ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายแม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายแต่บังคับใช้ไปไม่ถึงจึงไม่บังเกิดผล

ตัวอย่างประการสุดท้าย มีเพียงพื้นที่บางส่วนที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมอุทยานแห่งชาติ ข้อบังคับเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ดำน้ำลึกและการคุ้มครองสัตว์หรือแม้แต่ประเด็นร้อนล่าสุดอย่างการควบคุมการนำเข้ามาและใช้ครีมกันแดดที่มีสารอันตรายต่อปะการังในเขตอุทยานยังถูกจำกัดการบังคับใช้โดยพื้นที่ความรับผิดชอบ แม้ว่าจะมีแผนในการแบ่งเขตพื้นที่ปะการังและมาตรการคุ้มครอง แต่ก็ยังเป็นเพียงนโยบายที่ไม่มีการลงโทษทางกฎหมาย การเก็บปะการัง การทอดสมอในแนวปะการัง การจับปลาสวยงามหรือการปล่อยของเสียลงสู่ทะเลเป็นข้อต้องห้ามด้วยกฎหมาย แต่กลับไม่ครอบคลุมถึงการให้อาหารปลาและการทำร้ายสัตว์ทะเลขณะดำน้ำจึงไม่ปรากฏบทลงโทษที่ชัดเจน⁵⁶ และโดยศักยภาพทางองค์ความรู้และจำนวนกำลังคนที่จำกัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่กล่าวมาข้างต้นจะไม่สามารถถูกผลักดันให้สำเร็จเป็นแนวปฏิบัติที่เคร่งครัดได้เลย หากปราศจากเครื่องมือทางกฎหมายเข้ามาสนับสนุน ขณะนี้แม้มีความพยายามจะดำเนินการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับบ้างแต่กระบวนการยังคงอยู่ในระหว่างการเป็นร่างพระราชบัญญัติฯ เท่านั้น อีกทั้งผู้ออกกฎหมายและบังคับใช้ยังรวมตัวอยู่ในหน่วยงานกลางซึ่งเข้าถึงกิจกรรมการดำน้ำลึกในพื้นที่จริงได้ยาก จึงควรให้มีการเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองให้หน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตีความและบังคับใช้ได้อีกทางหนึ่งเพื่อความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่และผู้ประกอบการธุรกิจดำน้ำลึกเพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างยั่งยืน

⁵⁵Nithan Pholnivat, op. cit.

⁵⁶Marinegiscenter, *Diversity in Coral Reef* [Online], available URL: http://marinegiscenter.dmcg.go.th/km/coral_doc8/#.VYKgYfmqkqo, 2020 (June, 25).

จะเห็นได้ว่า ข้อบังคับและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินน้ำลึกมีความกระจัดกระจายไปอยู่ในบทบัญญัติหลายฉบับ ถูกบังคับใช้และตีความโดยหลายหน่วยงาน หลายองค์กร หลายกระทรวง ทำให้เกิดความลักลั่นในการปรับใช้และไม่ส่งผลดีต่อการทำความเข้าใจกับผู้อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวดำน้ำลึก เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวดำน้ำ และผู้รับบริการเอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ทับซ้อน

จึงควรมีการรวมศูนย์หรือปรับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องต่อการทำความเข้าใจ การบังคับใช้และการกำหนดบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืน และที่สำคัญอย่างยิ่งควรมีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่นให้สามารถตีความและบังคับใช้กฎหมายลำดับรองได้ เนื่องจากสถานที่ดำน้ำลึกในทะเลแต่ละจุดมีความแตกต่างกันด้วยสภาพภูมิศาสตร์ ความหลากหลายของทรัพยากรและความแตกต่างของกลุ่มนักท่องเที่ยวทางน้ำ จึงไม่อาจใช้มาตรฐานทางกฎหมายที่ตายตัว ปราศจากความยืดหยุ่นแบบเดียวกันได้

ประการสุดท้าย ข้อเสนอแนะในการมีกฎหมายเฉพาะควรมีโครงสร้างและลักษณะพิเศษประการแรกในการปฏิรูปกฎหมายชายฝั่งและทรัพยากรทางทะเล เพิ่มข้อบังคับให้การดำน้ำลึกต้อง **ได้รับการฝึกอบรมเพื่อการอนุรักษ์**โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะเข้าดำน้ำในอุทยานแห่งชาติ นอกเหนือจากนั้น ต้องจำแนกประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล (MPA) และให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่การดำน้ำลึกไปถึง ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งมีชีวิตทางทะเลและสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการดำน้ำลึกโดยอาจนำตัวอย่างการจัดการประเด็นนี้จากประเทศออสเตรเลียที่มีการบังคับใช้กับพื้นที่ The Great Barrier Reef เป็นต้น **ต้องจัดการประเด็นธุรกิจดำน้ำลึก**ให้ต้องมีใบอนุญาตกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่ออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังมาตรการตัวอย่างในรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย หรือในประเทศฟิลิปปินส์เพื่อบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจดำน้ำลึกทุกรายอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้น

การห้ามทอดสมอและปล่อยของเสียจะต้องกำหนดเป็นข้อห้ามพิเศษเกี่ยวกับกิจกรรมทางน้ำที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายโดยอาจกำหนดเป็นบทเพิ่มเติมหรือออกเป็นกฎหมายเฉพาะฉบับย่อย เพราะส่งผลโดยตรงต่อปะการังและพันธุ์ปลาในกิจกรรมการดำน้ำลึกที่ต้องถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด ร่างพระราชบัญญัติความผิดจากกิจกรรมดำน้ำลึกได้รับการจัดทำขึ้นเป็นเวลาหลายปีแล้ว อาจไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางทะเลและกิจกรรมดำน้ำลึกในปัจจุบัน อีกทั้งเป็นเพียงร่างนโยบายและยังไม่ได้รับสถานะทางกฎหมายจึงไม่มีการบังคับใช้การลงโทษทางกฎหมาย ควรปรับปรุงให้ทันสมัยและเร่งผลักดันให้ได้ออกมาบังคับใช้ เพื่อแม้ว่าข้อบัญญัติต่าง ๆ จะต้องถูกบังคับใช้โดยหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อให้ดูแลได้อย่างทั่วถึง หน่วยงานดังกล่าวจะต้องสามารถอ้างอิงและรักษาบรรทัดฐาน

การบังคับใช้กฎหมายให้ได้เหมือนกันในทุกพื้นที่ดำนํ้าลิกทั่วประเทศ เพื่อประโยชน์ของความสมบูรณ์แห่งทรัพยากรธรรมชาติได้ทะเลซึ่งจะดึงดูดนํ้าเข้ามาท่องเที่ยวได้อย่างต่อเนื่อง ประการสำคัญข้อสุดท้าย คือ ตัวนํ้าลิกเองและอีกฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐควรศึกษาถ้อยความของกฎหมายให้เข้าใจอย่างชัดเจน เพื่อให้ทราบขีดจำกัดพฤติกรรมการดำนํ้าลิกของตนเอง การตีความและการบังคับใช้กฎหมายให้เอื้อต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ทะเลจากการดำนํ้าลิก

บรรณานุกรม

- กิตติโชติ งามประสิทธิ์. “การถูกทำลายของปะการังจากการท่องเที่ยว และการฟื้นตัวในระยะสั้นบริเวณ เกาะล้านและเกาะรีน จังหวัดชลบุรี.” วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. **ความหลากหลายในแนวปะการัง** [Online]. Available URL: https://km.dmcr.go.th/th/c_3/d_922, 2021 (January, 17).
- ชัยภรณ์ วงศ์อนิษฐ์. “จิตสำนึกของมัคคุเทศก์ต่อการนำเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในระบบนิเวศแนวปะการัง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตศึกษาศาสตร์ (สิ่งแวดล้อมศึกษา), มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558.
- บริษัท แบรนต์ เมทริกซ์ รีเสิร์ช จำกัด. **โครงการศึกษาสถานการณ์และแนวโน้มด้านการตลาดสำหรับการท่องเที่ยวกลุ่มดำน้ำ** [Online]. Available URL: <http://www.atta.or.th/?p=3160>, 2020 (November, 9).
- บำรุงศักดิ์ ฉัตรอนันท์เวช, **คู่มือการดำน้ำดูปะการังอย่างรับผิดชอบ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2561), หน้า 51- 57.
- ภัทรดาลิน เย็นมั่นคง. “แนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรกฎหมายไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ: ศึกษากรณีชนิดพันธุ์ต่างถิ่น.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.
- วรารุช ชินทรเดช. **การดำน้ำเชิงลึก** [Online]. Available URL: <http://etatjournal.com/web/etat-journal/2017-apr-jun/441-22559-diving>, 2021 (January, 17).
- สมชาย สาธมนัสพันธ์. “ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มปลาในแนวปะการังและในแหล่งหญ้าทะเลบริเวณเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี.” วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- สมศักดิ์ แจ่มอุลิตรัตน์. **การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ: โอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนาศึกษาเฉพาะกรณี เกาะเต่า-นางยวน อำเภอพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี**. กรุงเทพมหานคร: ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย, 2561.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **สรุปผลการประชุมอนุกรรมการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554.
- Anolik Law Group. **Travel Law Faq** [Online]. Available URL: <http://travellaw.com/page/travel-law-faq>, 2019 (January 6).

- Australian Government. Department of Agriculture. Water and the Environment. **Australia's Network of Commonwealth Marine Reserves** [Online]. Available URL: https://www.environment.gov.au/system/files/pages/2ed9e96f-d06b-460b-81de-8cd-11f2ea66f/files/national-map_0.pdf, 2020 (June, 28).
- _____. Department of Agriculture. Water and the Environment. **Commonwealth Marine Reserves - Allowed Activities** [Online]. Available URL: <http://www.environment.gov.au/topics/marine/marine-reserves/overview/allowed-activities>, 2020 (June, 28).
- Coolpin. **History of Diving in Thailand** [Online]. Available URL: <http://www.siamscubadiving.com/board/view.php?tid=1347>, 2020 (January 20).
- Department of Transport. **Recreational Boat Registration** [Online]. Available URL: <http://www.transport.wa.gov.au/imagine/recreational-boat-registration.asp>, 2020 (January 7).
- Dictionary. **Definition of Diving Area** [Online]. Available URL: <http://dictionary.reference.com/browse/divingArea>, 2021 (January 6).
- Dive advisor. **Scuba Diving in the USA** [Online]. Available URL: <http://diveadvisor.com/united-states>, 2021 (January, 17).
- Diving Regulations. **Occupational Health and Safety Act 85 of 1993 – Regulations and Notices – Government Notice R41**. South Africa: Ministry of Information, Marine and Oceanic Activities, 2019.
- ETAT journal. **การท่องเที่ยวประเภทดำน้ำลึก** [Online]. Available URL: <http://www.etatjournal.com/mobile/index.php/menu-read-tat/menu-2021/menu-2021-apr-ju/64-22555-diving>, 2021 (January, 17).
- Faculty of Social Sciences. Srinakharinwirot University. **Walking Together**. Bangkok: Press Conference at Srinakharinwirot University, 2018.
- Hawkins, Julie P. and others, “Effects of Recreational Scuba Diving on Caribbean Coral and Fish Communities.” **Conservation Biology** 13, 4 (April 2020): 888-897.
- Marinegiscenter. **Diversity in Coral Reef** [Online]. Available URL: http://marinegiscenter.dmcg.go.th/km/coral_doc8/#.VYKgYfmqqko, 2020 (June, 25).

- Medio, D., R.F.G. Ormond and M. Pearson. "Effect of Briefings on Rates of Damage to Corals by Scuba Divers." **Biological Conservation** 79, 1 (January 2017): 91–95.
- Mine Melody. **แนะนำ 10 แหล่งดำน้ำ อ่าวไทย-อันดามัน ดูปะการัง ว่ายน้ำไปกับปลา** [Online]. Available URL: <https://bestreview.asia/travel/gulf-of-thailand-and-andaman-for-dive-sites/>, 2021 (January, 17).
- MThai, **วิกฤติปะการังฟอกขาว ความรุนแรง - ฟันฟูนาน 20 ปี** [Online], available URL: <http://travel.mthai.com/news/5563.html>, 2021 (June, 25).
- Nomadic Matt. **The Complete Guide to Diving in Thailand** [Online]. Available URL: <http://www.nomadicmatt.com/travel-blogs/the-complete-guide-to-diving-in-thailand>, 2020 (November, 10).
- Office of Ocean and Coastal Resource Management. **Definition & Classification System for Thailand** [Online]. Available URL: [http://pdf/helpfulresources/factsheets/mpa_classification_may2021.pdf](http://pdf.helpfulresources/factsheets/mpa_classification_may2021.pdf), 2021 (June, 28).
- Orams, Mark B. "Feeding wildlife as a tourism attraction: a review of issues and impacts." **Tourism Management** 23, 3 (June 2021): 281–293.
- Pholnivat, Nithan. "Plead for the Government to Organize the Diving Business." **Thansathakij**, 9 May 2012, p. 6.
- Queenlands Government. **Register as an Inbound Tourism Operator** [Online]. Available URL: <http://www.qld.gov.au/law/laws-regulated-industries-andaccountability/>, 2021 (January 15).
- Reef Resilience. **ผลกระทบด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการ** [Online]. Available URL: <https://reefresilience.org/th/stressors/local-stressors/coral-reefs-tourism-and-recreational-impacts/2018>, 2021 (January, 17).
- _____. **Tourism and Recreational Impacts** [Online]. Available URL: <http://www.reefresilience.org/coral-reefs/stressors/local-stressors/coral-reefs-tourism-and-recreationalimpacts>, 2021 (July, 1).
- Shivlani, Manoj. **A Literature Review of Sources and Effects of Non-extractive Stressorsto Coral Reef Ecosystems**. Miami: Rosenstiel School of Atmospheric and Marine Science University of Miami, 2017.

- Stuart-Sharkey, P. and Lloyd F. Austin. **Federal Regulation of Scientific Diving: Two Scientific Divers' Perspective** [Online]. Available URL: <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=1152066>, 2021 (May, 15).
- Tapsuwan, Sorada and John Asafu-Adjaye. "Estimating the Economic Benefit of SCUBA Diving in the Similan Islands, Thailand." **Coastal Management Journal** 36, 5 (October 2018): 431-442.
- Thaiways magazine. **Top Dive Sites in Thailand** [Online]. Available URL: http://www.thaiwaysmagazine.com/thai_article/31_01_top_dive/top_dive.html, 2018 (November, 5).
- Wongthong, Panwad and Nick Harvey. "Integrated Coastal Management and Sustainable Tourism: A Case Study of the Reef-Based SCUBA Dive Industry from Thailand." **Ocean & Coastal Management** 95 (July 2014): 138-146.
- Wrstc. **World Recreational Scuba Training Council Home Page** [Online]. Available URL: <http://www.wrstc.com/main.php>, 2020 (November, 9).
- พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.
- พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.
- กฎกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561.

