Buriram Rajabhat University
Vol. 6 No. 2 July – December 2022

กฎหมายต้นแบบเพื่อควบคุมธุรกิจดำน้ำ

Model Law for Controlling Diving Business

ชัดติยาพร คำแสน[1*] และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์[2]

Chattiyaporn Khamsan[1*], and Sunee Mallikamarl[2]

Received: 15 July 2022

Revised: 20 August 2022

Accepted: 10 September 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำ การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น ผลการวิจัยพบว่า การดำน้ำเป็นกิจกรรมท่องเที่ยวทางทะเลที่ได้รับความนิยมแต่ก็มีปัญหาเกิดขึ้นที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพยากรใต้ทะเล โดยที่ธุรกิจการดำน้ำมีปัญหาที่เป็นผลต่อการดำน้ำจากหลายฝ่าย คือ ปัญหาจากผู้ประกอบการ ปัญหาจากสถาบันสอนดำน้ำ การสอนการดำน้ำที่ไม่มีมาตรฐานไม่เป็นที่ยอมรับของสากล ปัญหาอุปกรณ์การดำน้ำที่ไม่มีการตรวจสอบความสมบูรณ์ตามมาตรฐาน ปัญหาจากผู้ฝึกสอนดำน้ำ ปัญหาจากมัคคุเทศก์ที่ขาดความรู้และความเข้าใจในการดำน้ำที่ดีพอ ปัญหาจากเรือที่พานักดำน้ำไปดำที่ขาดอุปกรณ์ครบถ้วนสำหรับการเยียวยาเบื้องต้นกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการดำน้ำ รวมถึงปัญหาคนขับเรือที่ไม่มีใบอนุญาตขับเรือ การขาดความรู้และทักษะในการขับเรือ และ การทิ้งสมอเรือไม่ถูกที่สร้างความเสียหายต่อแนวปะการัง และปัญหาการไม่ได้ตรวจสุขภาพของนักดำน้ำก่อนการดำน้ำ ปัญหาเหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจดำน้ำซึ่งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุม การวิจัยจึงได้จัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำโดยมีแนวทางจากต่างประเทศ

[1] นักศึกษาปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

[1] Ph.D. student, Faculty of Law, Sripatum University

[2] ศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

[2] Professor Dr., Faculty of Law, Sripatum University

[*] Corresponding e-mail: Chattiyaporn0308@gmail.com

ซึ่งกฎหมายต้นแบบมีโครงสร้างกฎหมาย ประกอบด้วย 5 หมวด 36 มาตราการวิจัยเสนอแนะให้มีการนำร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำไปตราเป็นกฎหมายตามโครงสร้างกฎหมายจากการวิจัยนี้

คำสำคัญ: ธุรกิจดำน้ำ การท่องเที่ยวทางทะเล การควบคุม กฎหมายต้นแบบ

Abstract

The objective of this research was to set up a model law for controlling diving business. Data collection and analysis was done by using qualitative research methodology consisting of documentary research; in-depth interview; participatory design, co- design and hearing. The research results found that diving is a popular marine tourism activity, but there were problems that endanger the lives and resources of the sea. In which the diving business has problems that affect diving from many parties, namely problems from entrepreneurs, problems from the Diving Teaching Institute without standards and not accepted by international. Problems with diving equipment without standard integrity checks. Problems from diving instructors, problems from guides that lack knowledge and understanding of diving well enough. Problems from boats that take divers to dive that lack complete equipment for initial treatment in case of diving accidents, including the problem of boat drivers who do not have a license to drive boats. Lack of knowledge and skills to drive boats and poor anchoring can damage coral reefs and the problem of not having a diver's health check before diving. These problems are the responsibility of diving business investor, which do not have specific law to control them. Therefore, with foreign guidelines, the research has created a model law for controlling the diving business. The model law has a legal structure consisting of 5 Chapters and 36 Sections. The research suggests a draft model law for the controlling the diving business to enacted to be a law according to the legal structure of this research.

Keyword: diving business, sea tourism, control, model law

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ของประเทศมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและจากการท่องเที่ยวเนื่องจากประเทศไทยมีที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบลุ่มภาคตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามกับมีประเพณีวัฒนธรรมของตนเอง ประชาชนคนไทยมีอัธยาศัยที่ดี สุภาพ อ่อนน้อม จิตใจงามจึงเป็นที่ชื่นชอบของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ดังนั้นการท่องเที่ยวจึงสามารถสร้างรายได้เป็นอันดับสองของประเทศและเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวไปยังทุกภูมิภาคของประเทศไทย แหล่งท่องเที่ยวทางน้ำเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกด้านหนึ่งที่รัฐกำหนดเป็นนโยบายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศไทยในหลากหลายมิติ การท่องเที่ยวทางน้ำก็เป็นหนึ่งมิติที่มีความหลากหลายด้านการท่องเที่ยวที่สามารถส่งเสริมได้อย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากประเทศมีสภาพทางกายภาพที่มีแหล่งน้ำที่สวยงามและอุดมสมบูรณ์จึงเป็นที่นิยมสำหรับนักท่องเที่ยวที่มีกิจกรรมสำหรับการท่องเที่ยวทางทะเล และที่สำคัญก็คือกิจกรรมการดำน้ำเพื่อชมธรรมชาติใต้น้ำ จึงกล่าวได้ว่าการท่องเที่ยว เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างงานให้แก่ภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนทุกระดับ

การท่องเที่ยวชมธรรมชาติใต้ท้องทะเลด้วยการดำน้ำ มี 4 ประเภทคือ การดำน้ำแบบสกินไดร์ฟวิ่ง (Skin Diving) หรือ ฟรีไดร์ฟวิ่ง (Free Diving) เป็นการดำน้ำอิสระไม่ต้องมีอุปกรณ์ช่วยหายใจแต่อาศัยความสามารถของนักดำน้ำในการกลั้นหายใจไว้จนกว่าจะขึ้นสู่ผิวน้ำใหม่ และเป็นการดำน้ำลึกไม่เกิน 0.9 เมตร การดำน้ำแบบสกูบบาไดร์ฟวิ่ง (Scuba Diving) เป็นการดำน้ำลึกที่นักดำน้ำใช้อุปกรณ์ช่วยหายใจติดกับตัวลงไปใต้น้ำ สามารถทำให้ดำน้ำได้โดยอิสระและเคลื่อนที่ไปมาใต้น้ำได้โดยไม่ติดกับท่ออากาศที่ต่อมาจากเครื่องอัดอากาศบนผิวน้ำเป็นการดำน้ำลึกไม่เกิน 30 เมตร หรือ 100 ฟุต และ การดำน้ำแบบสกูบาไดร์ฟวิ่ง (Scuba หรือ (Self Non-Contained Underwater Breathing Apparatus) เป็นการดำน้ำแบบใหม่ที่ใช้อากาศจากบนผิวน้ำแทนการพกถังอากาศลงไปใต้น้ำ การดำน้ำด้วยตนเองดังกล่าวนั้นมีสิ่งสำคัญประกอบด้วย อุปกรณ์การดำน้ำและวิธีการดำน้ำ ซึ่งหากอุปกรณ์ดำน้ำและวิธีการดำน้ำไม่ได้มาตรฐานจะเป็นอันตรายต่อนักดำน้ำเองและต่อสิ่งแวดล้อมใต้ท้องทะเล ทำให้เกิดความเสียหายต่อการท่องเที่ยวไทยโดยรวมด้วยปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายจากการดำน้ำของนักท่องเที่ยว อุปกรณ์ดำน้ำที่ไม่ได้มาตรฐาน การฝึกอบรมที่ไม่ได้มาตรฐานสากล ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นปัญหาขยะทะเล ที่ส่งผลต่อทรัพยากรทะเล และการทำลายหรือลักลอบจับสัตว์น้ำ กับ ปะการัง ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการท่องเที่ยวทางทะเลจากกิจกรรมการดำน้ำ และเนื่องจากยังไม่มีกฎหมาย

ควบคุมที่ชัดเจน สำหรับปัญหาที่เกิดจากการประกอบธุรกิจดำน้ำ ปัญหาจากการประกอบธุรกิจการดำน้ำ ประกอบด้วย สถาบันสอนดำน้ำ ผู้ฝึกสอนดำน้ำ ปัญหามัคคุเทศก์ดำน้ำ ปัญหาคนขับเรือ ปัญหานักดำน้ำที่มีการตรวจสุขภาพก่อนดำน้ำ ปัญหาที่กล่าวมานี้เกิดจากการไม่มีการควบคุมและการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของนักดำน้ำที่เป็นนักท่องเที่ยว และยิ่งถ้าเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติก็ยิ่งสร้างผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของประเทศได้

การดำน้ำเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศหรือสิ่งแวดล้อมทางทะเล การดำน้ำที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติสำหรับนักดำน้ำในการคุ้มครองทรัพยากรใต้น้ำทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรใต้น้ำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อได้ การลักลอบจับสัตว์น้ำเช่นปลาสวยงาม หรือปะการัง การทิ้งขยะลงในทะเลขณะดำน้ำหรือระหว่างการเดินทางไปแหล่งดำน้ำ ปัญหาเหล่านี้ย่อมสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเล นอกจากนี้ความประมาทเลินเล่อของคนขับเรือที่ทิ้งสมอเรือและโซ่จากเรือใหญ่ทิ้งลงสู่แนวปะการัง รวมทั้งการรั่วไหลของน้ำมันเชื้อเพลิง การชะล้างสารพิษจากเรือลงสู่ทะเล และครีมกันแดดซึ่งนักดำน้ำใช้สามารถก่อให้เกิดความเสียหายได้ หรือแม้แต่การทิ้งขยะลงในทะเลเหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล และแม้ว่าจะได้มีกฎหมายบางฉบับที่อาจจะใช้การตีความบทบัญญัติกฎหมายนั้นกับการควบคุมกิจกรรมดำน้ำลึกได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง มาตรการคุ้มครองทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมท่องเที่ยวดำน้ำ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่2) พ.ศ.2559 กฎกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่องการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.558 ประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แต่ก็ไม่ใช่กฎหมายที่มีหลักการและเหตุผลในการควบคุมการดำน้ำ

จากที่กล่าวมานี้ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าการดำน้ำมีทั้งส่วนที่เป็นผลกระทบทางด้านบวก คือ เป็นกิจกรรมสำหรับการท่องเที่ยวทางทะเลที่สามารถจะจูงใจให้มีนักท่องเที่ยวต่างชาติที่นิยมการท่องเที่ยวทางทะเล ได้เข้ามาท่องเที่ยวอันเป็นการสร้างประโยชน์ต่อประเทศในด้านเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนในพื้นที่และรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าประเทศ รวมทั้งนักท่องเที่ยวชาวไทยที่ไม่ต้องออกไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศ ส่วนผลกระทบทางด้านลบก็คือ การดำน้ำที่ขาดการควบคุมให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับว่ามีความปลอดภัยต่อชีวิตและร่างกายของนักดำน้ำจะทำให้ประเทศต้องเสียชื่อเสียงและทำให้ความนิยมลดลงไปหากปรากฏเป็นข่าวถึงอุบัติเหตุต่าง ๆที่นักท่องเที่ยวได้รับจากการดำน้ำ รวมทั้งผลกระทบต่อทรัพยากรใต้ทะเล ปัญหาดังกล่าวสามารถจะใช้วิธีการควบคุมให้ได้มาตรฐานโดยการใช้กลไกทางกฎหมาย ดังเช่นในต่างประเทศบางประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย มีการรับรอง

มาตรฐานสากลของ Marine Protected Area (MPA) และการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature) อีกทั้งมีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เขตนันทนาการ การคุ้มครองและอนุรักษ์ที่อยู่อาศัย Park Zones, Habitat Protection Zone (Coral Sea), Special Purpose Zones and Multiple Use Zone ไว้อย่างชัดเจน สหรัฐอเมริกามีข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐาน-29 (CFR): 1910 ว่าด้วยเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวะอนามัยส่วนย่อยจากการดำน้ำลึกเชิงพาณิชย์และการท่องเที่ยว หรือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มี Rule and Regulations Governing the Business of Sports Scuba Diving การดำน้ำถูกกำหนดให้เป็นหัวใจสำคัญของการท่องเที่ยวของประเทศ โดยกรมการท่องเที่ยวของ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Department of Tourism (DOT)) ได้จัดตั้ง The Philippines Commission on Sports Scuba Diving (PCSD) เพื่อควบคุมการดำเนินการวิจัยสร้างแผนและโครงการพัฒนาระเบียบ กฎเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำไปปฏิบัติพัฒนาการท่องเที่ยวดำน้ำและอนุรักษ์สัตว์ทะเล

จากสภาวการณ์ปัญหาดังกล่าวทำให้การวิจัยมีแนวคิดในการจัดทำโครงสร้างกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายในการควบการประกอบธุรกิจดำน้ำในประเทศไทยและการใช้ประโยชน์ควบคู่กันซึ่งแนวคิดการจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักจัดการสิ่งแวดล้อมต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ให้เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำ

กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดการวิจัย คือ การคุ้มครองและส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลโดยกิจกรรมการดำน้ำ ซึ่งมีการจัดทำเป็นธุรกิจการดำน้ำ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมธุรกิจหลายด้าน คือ สถาบันฝึกสอนดำน้ำ ผู้ฝึกสอนดำน้ำ มัคคุเทศก์ที่พานักดำน้ำไปดำน้ำ เรือที่พานักดำน้ำไปดำน้ำ อุปกรณ์สำหรับการดำน้ำที่จำหน่ายและนักดำน้ำ เหล่านี้มีปัญหาเกิดขึ้นโดยไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุม แนวคิดการวิจัยก็คือการ จัดให้มีกฎหมายควบคุมเป็นกฎหมายต้นแบบ เพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำ โดยการนำเอา การควบคุมของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมาย

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดการดำเนินการวิจัยให้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary research) ที่เป็นกฎหมายต่างประเทศ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา และประเทศแอฟริกาใต้ กฎหมายไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 (ฉบับ แก้ไข) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง มาตรการคุ้มครองทรัพยากรปะการังจากกิจกรรมท่องเที่ยวดำน้ำ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กฎกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่องการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับเอกสารอื่น คือ หนังสือ ตำรา วิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความวิชาการเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์โดยตรงตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ ระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านการดำน้ำ ผู้ประกอบประกอบธุรกิจดำน้ำ และนักดำน้ำ จำนวน 11 คน

การมีส่วนร่วมออกแบบ- ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design) เป็นการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับการประกอบธุรกิจดำน้ำ ได้ร่วมกันออกแบบตามประเด็นที่การวิจัยได้ค้นพบเพื่อเป็นการยืนยันประเด็นที่เป็นโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปวิเคราะห์เพื่อจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ โดยกำหนดประชากรที่เข้าร่วมทำการออกแบบ (Co-Design) คือ ประชากรจาก ผู้เชี่ยวชาญด้านการดำน้ำ นักวิชาการดำน้ำ นักกฎหมาย ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวดำน้ำ รวม 16 คน โดยแบ่งประชากรเป็นกลุ่มเฉพาะที่มีประสบการณ์คล้ายคลึงกัน 4 กลุ่ม ร่วมกันหารือและอภิปราย ซึ่งจัดในช่วงเช้า และประชากรกลุ่มผสม ที่มาจากประชากรกลุ่มเฉพาะเพื่อให้เกิดความหลากหลายทางความคิด 4 กลุ่ม ร่วมกันหารือและอภิปราย ซึ่งจัดในช่วงบ่าย คำตอบที่ได้มาใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ และระหว่างประชากรกลุ่มผสม กับ ระหว่างผลของคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2560)

เมื่อได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ- ร่วมออกแบบ แล้วและได้คำตอบที่นำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำ เพื่อนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็นคิดเห็น (Hearing) จากประชากรที่เกี่ยวข้อง จำนวน 37 คน เพื่อนำข้อวิพากษ์และข้อแนะนำไปสู่การวิเคราะห์ปรับปรุงร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อให้เป็นงานวิจัยที่มีความสมบูรณ์

การจัดทำกฎหมายต้นแบบนั้นได้ตรวจสอบความสอดคล้องของร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ตรวจสอบความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) และตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้ง 9 ด้าน คือ 1) ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2) ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) 3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 4) ต้องเป็นการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน 5) ต้องไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ 6) ต้องไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น 7) หากจะให้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น 8) ในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ว่า การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม หรือเป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย และ 9) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแล้ว ผลการตรวจสอบกฎหมายต้นแบบไม่มีความขัดแย้ง

ผลการวิจัย

ด้วยการวิจัยนี้เป็นการวิจัยด้านนิติศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อการหามาตรการและวิธีการในการควบคุมธุรกิจดำน้ำที่จะทำให้เกิดการควบคุมได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในการวิจัยพบว่า มีมาตรการที่ปฏิบัติกันอยู่ในต่างประเทศและเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง โดยมีบริบทของกฎหมายรองรับและสามารถนำมาศึกษาเป็นแบบอย่างให้เข้ากับบริบทของประเทศนั่นคือ ระบบการประกอบธุรกิจจะต้องมีมาตรการที่มีบทลงโทษ โดยมีหน่วยงานกลางของรัฐเข้ามากำกับดูแล และเนื่องจากการวิจัยพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เข้ามาควบคุมธุรกิจดังกล่าว และการควบคุมจะต้องมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ในการขอจดทะเบียนเพื่อประกอบธุรกิจและการขอใบอนุญาต ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิอย่างหนึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การดำเนินการในเรื่องนี้จึงต้องออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ โดยหากประเทศไทยมีมาตรการที่ชัดเจนง่ายต่อการทำความเข้าใจและปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายที่ออกมาโดยชอบผ่านกระบวนการนิติบัญญัติมาใช้บังคับในเรื่องของการควบคุมธุรกิจดำน้ำแล้ว ก็จะนำไปสู่การจัดทำระบบการควบคุมธุรกิจดำน้ำของประเทศ ที่จะ

เป็นส่วนสำคัญในการช่วยเพิ่มความปลอดภัยในการท่องเที่ยวแบบดำน้ำ และเป็นกลไกเสริมให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายระหว่างประเทศในเรื่องของความให้การไว้วางใจในความปลอดภัย อีกทั้ง ยังทำให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การมีมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจภายใต้กฎหมายที่มีความชัดเจน จะเป็นการลดอุปสรรคในการเชื่อมั่นในความปลอดภัยจากการท่องเที่ยวและทำให้นักท่องเที่ยวมาเที่ยวเพิ่มมากขึ้น สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างยั่งยืน

ในการควบคุมธุรกิจดำน้ำนั้นจำต้องมีกฎหมายเฉพาะควบคุมซึ่งการวิจัยได้คำตอบจากการวิเคราะห์ข้อมูลตามกระบวนวิธีวิทยาการวิจัยที่ได้นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำ โดยมี สาระสำคัญ 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 องค์กรกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดำน้ำ มีสาระสำคัญประกอบด้วย

1. มีคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคุณสมบัติของกรรมการที่จะทำหน้าที่ในคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแลระบบการประกอบธุรกิจดำน้ำจะมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษเป็นเรื่องเฉพาะทางที่จำเป็นต้องมีผู้มีประสบการณ์และมีความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการและกลไกต่าง ๆ เกี่ยวกับการการประกอบธุรกิจดำน้ำ รวมทั้งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญด้านการสอนดำน้ำ การใช้อุปกรณ์ การเป็นมัคคุเทศก์ที่มีความรู้พิเศษทางน้ำ ผู้ควบคุม ผู้ขับเรือ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการวิจัยกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องธุรกิจดำน้ำ เข้าร่วมกันกำหนดนโยบาย ระเบียบข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามอำนาจที่ให้ไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการขององค์กรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ และมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย และแผนการดำเนินงานของระบบการประกอบธุรกิจดำน้ำ ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติ และกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การควบคุม การรายงาน และการตรวจสอบความถูกต้องของการประกอบธุรกิจ การคำนวณค่าปรับ และการออกใบรับรองที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติ รวมถึงกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

2. ให้มีสำนักงานเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีหัวหน้าสำนักงานเรียกว่า เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแล โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบการบันทึกและจัดเก็บข้อมูลการประกอบธุรกิจดำน้ำในแต่ละปีของผู้ถือครองใบอนุญาต การรับขึ้นทะเบียนผู้ถือครองใบอนุญาต และผู้ตรวจสอบ และการถอดถอนทะเบียน การออกใบอนุญาต และใบรับรองต่าง ๆ และการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตาม และ

ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ

ประเด็นที่ 2 ผู้ประกอบการ มีสาระสำคัญประกอบด้วยใบอนุญาต เนื่องจากการผู้ประกอบธุรกิจจะต้องจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ถึงจะมีสิทธิ์ประกอบธุรกิจดังกล่าวโดยสิ่งที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้นั้น ต้องจัดให้มีการออกใบอนุญาตที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับชนิดของการดำเนินการ เช่น การเปิดสถาบันสอนดำน้ำ การจัดกิจกรรมดำน้ำ การขายอุปกรณ์ และปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต โดยคณะกรรมการกำกับดูแลระบบการประกอบธุรกิจดำน้ำ จะกำหนดว่าภาคธุรกิจใด ผู้ประกอบการใดที่อยู่ในภาคธุรกิจนั้นที่เข้าข่ายต้องมีการจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยผู้ประกอบการนั้นจะต้องขึ้นทะเบียนกับสำนักงาน และยื่นขอใบอนุญาตจากสำนักงาน

ประเด็นที่ 3 บทกำหนดโทษ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ผลของการวิจัยนี้ คือ ต้องมีบทกำหนดโทษกำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่มีการประกอบธุรกิจดำน้ำที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต จะให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าปรับทางปกครองตามหลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณค่าปรับ ที่คณะกรรมการกำหนด ในรูปแบบอัตราก้าวหน้าให้ได้สัดส่วนกับปริมาณความเสียหายเกินจำนวนที่กำหนดในใบอนุญาต โดยพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เพื่อให้เหมาะสมแก่กรณี ส่วนหน้าที่ที่สำคัญของผู้ถือครองใบอนุญาต และการจัดทำรายงาน หากไม่ได้มีการดำเนินการ หรือดำเนินการไม่ถูกต้อง จะต้องได้รับโทษทางอาญา และโทษปรับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด และหากไม่ดำเนินการเสียค่าปรับ ผู้ถือครองใบอนุญาตก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

จากผลการวิจัยดังกล่าวได้นำไปจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำ โดยมีโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบ ประกอบด้วย 5 หมวด รวม 36 มาตรา คือ

หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 1 ถึง มาตรา 5

หมวด 2 การควบคุมธุรกิจดำน้ำ

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำ มาตรา 6 ถึง มาตรา 9

ส่วนที่ 2 สำนักงานกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำ มาตรา 10 ถึง มาตรา 13

ส่วนที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 14

หมวด 3 การจัดการของธุรกิจดำน้ำ มาตรา 15 ถึง มาตรา 27

หมวด 4 ความรับผิดชอบในกิจการดำน้ำ มาตรา 28 ถึง มาตรา 29

หมวด 5 บทกำหนดโทษ มาตรา 30 ถึง มาตรา 36

หมวดที่ 1 บททั่วไป

มีสาระสำคัญของบทบัญญัติทั่วๆไป ตั้งแต่ชื่อเรื่องกฎหมาย วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ บทคำนิยาม คำนิยามประกอบด้วย ผู้ประกอบการ

ใบอนุญาต ธุรกิจดำน้ำ แหล่งท่องเที่ยวทางทะเล สถาบันฝึกสอนดำน้ำ ผู้ฝึกสอนดำน้ำ ผู้ควบคุมเรือ มัคคุเทศก์ดำน้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานปฐมพยาบาล การประกันภัย อุปกรณ์ดำน้ำ ทรัพยากรทางทะเล ผลประโยชน์ทางทะเลและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวดที่ 2 การควบคุมธุรกิจดำน้ำ

มีสาระสำคัญ ประกอบด้วย องค์กรกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดำน้ำ โดยมีองค์กร 2 รูปแบบ คือ คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดำน้ำ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง มีอำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานของธุรกิจดำน้ำ ออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต หรือการประกอบธุรกิจดำน้ำ กำหนดมาตรการในการส่งเสริม และสิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจดำน้ำ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการ กำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาตหรือการประกอบธุรกิจดำน้ำ กำหนดค่าปรับสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติที่กำหนดในใบอนุญาต กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนที่ 2 สำนักงานกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำ สาระสำคัญ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจและหน้าที่ จัดทำระบบการบันทึกและจัดเก็บข้อมูลธุรกิจดำน้ำในแต่ละปีของผู้ถือครองใบอนุญาต กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องการกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำปฏิบัติอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ส่วนที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาระสำคัญ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเล มีหน้าที่ ประกาศให้กิจการดำน้ำเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และจัดเก็บค่าธรรมเนียม

หมวด 3 การจัดการของธุรกิจดำน้ำ

มีสาระสำคัญ เป็นการควบคุมการประกอบธุรกิจดำน้ำทั้งระบบ ตั้งแต่ ผู้ประกอบการส่วนที่ 4 ผู้ประกอบการ การประกอบธุรกิจอยู่ภายใต้ระบบอนุญาตที่จะต้องมีการขอใบอนุญาตที่กำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตไว้ เพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจและเพื่อที่จะได้รู้ถึงปริมาณของผู้ประกอบการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ให้ผู้ประกอบการทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างชัดเจนตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ของการประกอบธุรกิจดำน้ำ รวมทั้งสถาบันสอนดำน้ำ ผู้ฝึกสอนดำน้ำ มัคคุเทศก์ ผู้ที่จำหน่ายอุปกรณ์ ผู้ควบคุมเรือ ในภาคธุรกิจดำน้ำที่มีสถานะเป็นทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา หากจะประกอบธุรกิจจะต้องยื่นขอจดทะเบียนต่อสำนักงานคณะกรรมการควบคุมธุรกิจดำน้ำ และต้องขออนุญาตประกอบการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 4 ความรับผิดชอบในกิจการดำน้ำ แยกเป็น

1. ผู้ประกอบการ จะต้องรับผิดในกรณีที่ดำเนินการไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่สำนักงานกำหนดทั้งทางแพ่งและทางอาญา

2. ผู้ฝึกสอนดำน้ำ ต้องจะสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานกำหนดมัคคุเทศก์ดำน้ำ ต้องดูแลนักดำน้ำให้ได้รับความปลอดภัย ตรวจสภาพความพร้อมของนักดำน้ำ และดูแลไม่ให้นักท่องเที่ยวทิ้งขยะลงในน้ำ นอกนั้นให้เป็นตามประกาศของคณะกรรมการ

3. คนขับเรือ ต้องไม่ทิ้งสมอเรือลงในแนวปะการัง ต้องขับเรืออย่างปลอดภัย ให้คำแนะนำผู้โดยสารเรื่องการโดยสาร นอกนั้นให้เป็นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ

หมวด 5 บทกำหนดโทษ

1. ผู้ประกอบธุรกิจดำน้ำที่ไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา 15 และ มาตรา 19 มีปรับไม่เกิน 20,000 บาท

2. ผู้จำหน่ายอุปกรณ์เกี่ยวกับการดำน้ำที่ไม่ขึ้นทะเบียนรับรองมาตรฐานสินค้า มีโทษปรับไม่เกิน 10.000 บาท

3. ผู้ฝึกสอนที่ไม่มีใบอนุญาตสอนดำน้ำที่สากลรับรอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 50.000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. ผู้ใดเป็นผู้ควบคุมเรือที่ไม่มีใบอนุญาตขับเรือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 50.000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5. ผู้ใดที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ดำน้ำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 20.000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

6. นักท่องเที่ยวดำน้ำที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 100.000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

7. ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 28 วรรค 1 วรรค 2 และวรรค 3 ต้องระวางโทษไม่เกินสองปี ปรับไม่เกิน 200.000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

คำตอบจากการวิจัยสรุปว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์การวิจัย คือ การศึกษาและวิจัยเพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อควบคุมธุรกิจดำน้ำ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติและกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการควบคุมธุรกิจดำน้ำ

การอภิปรายผล

ข้อสรุปของการวิจัยยืนยันได้ว่า การประกอบธุรกิจดำน้ำมีปัญหาหลายอย่างที่เกี่ยวข้อง มีปัญหาในเรื่องของความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวดำน้ำ ปัญหาการประกอบกิจการ ปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่าถึงแม้จะมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้อง แต่การจัดการกับปัญหาก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ยังมีการกระทำความผิดในทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นหากมีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้บังคับกับธุรกิจดำน้ำ โดยความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชายฝั่งทะเลเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย จะสามารถทำ

ให้การประกอบธุรกิจการมีรูปแบบและระบบการจัดการที่ดีต่อกระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการดำน้ำทำให้ปัญหาต่าง ๆลดน้อยลงไปได้

กฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นมานั้นกำหนดระบบการควบคุมธุรกิจดำน้ำที่ครอบคลุมขั้นตอนในการดำเนินการของธุรกิจ ความรับผิดชอบตั้งแต่ผู้ประกอบการ การสอนดำน้ำ ผู้ฝึกสอนดำน้ำสอน การขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว หลักสูตรการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมท่องเที่ยวดำน้ำ มัคคุเทศก์ ผู้ควบคุมเรือ อุปกรณ์การดำน้ำ และนักดำน้ำ โดยมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆสำหรับธุรกิจดำน้ำที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น การกำหนดให้กิจการดำน้ำเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อท้องถิ่นจะได้สามารถตรวจตราและความคุมด้วยการกำหนดให้ต้องจดทะเบียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนจัดตั้ง หลักสูตรและผู้ฝึกสอนต้องได้มาตรฐานที่สากลยอมรับ เช่น ของสมาคมดำน้ำนานาชาติ เช่น WRST (World Recreational Scuba Training Council) มัคคุเทศก์ ต้องมีความรู้ด้านการควบคุมและการช่วยเหลือนักดำน้ำกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการดำน้ำ ควบคุมนักดำน้ำมิให้ทำลายทรัพยากรใต้น้ำ และห้ามทิ้งขยะลงทะเล ผู้ขับเรือที่มีใบอนุญาตขับเรือทางทะเล และเรือที่พานักท่องเที่ยวไปดำน้ำจะต้องมีอุปกรณ์ป้องกันภัย และ มีหน่วยงานปฐมพยาบาลเบื้องต้น รวมทั้ง มีการประกันชีวิตแก่นักดำน้ำ นักดำน้ำ จะต้องผ่านหรือมีใบแสดงการตรวจสุขภาพก่อนดำน้ำ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจดำน้ำซึ่งการวิจัยได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ (Tools) หรือกลไก (Mechanism) ในการควบคุมธุรกิจดำน้ำในทุกขั้นตอนของการประกอบการ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแบ คือ คณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานของระบบการประกอบธุรกิจดำน้ำ ออก ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตามอำนาจที่ให้ไว้ในกฎหมายต้นแบบฉบับนี้ เพื่อให้เกิดการใช้บังคับกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การควบคุม การรายงาน และการตรวจสอบความถูกต้องของการประกอบธุรกิจ การคำนวณค่าปรับ และการออกใบรับรองที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

สำนักงานคณะกรรมการควบคุมธุรกิจดำน้ำ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ฝ่ายธุรการให้แก่คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจดำน้ำในการดำเนินการตามนโยบาย และแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ โดยได้แบ่งส่วนงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายตรวจสอบ ฝ่ายจัดเก็บข้อมูล และฝ่ายออกใบอนุญาตเพื่อให้มีความชัดเจนของขอบเขตภารกิจในหน้าที่ และดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่กระทำความผิด

กฎหมายต้นแบบฉบับนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบในกิจการดำน้ำโดยแยก หน้าที่และความรับผิดของ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจดำน้ำ คือ ผู้ประกอบการมีหน้าที่ จัดทำรายงานการประกอบการเสนอสำนักงานคณะกรรมการควบคุมธุรกิจดำน้ำ จัดเก็บรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่

เกี่ยวข้อง ขึ้นทะเบียนกับสำนักงาน ชำระค่าธรรมเนียม จัดให้มีการประกันชีวิตนักดำน้ำ ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงาน หากไม่ปฏิบัติตามที่ประกาศจะมีโทษทั้งทางแพ่งและอาญา ผู้ฝึกสอนดำน้ำ ต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ผ่านหลักสูตรการดำน้ำตามมาตรฐานสากลและมีใบอนุญาตฝึกสอน มีอายุยี่สิบปีขึ้นไป เป็นผู้ที่มีร่างกายแข็งแรง ต่อใบอนุญาตทุกปี และหากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่จะมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา มัคคุเทศก์ มีคุณสมบัติ มีสัญชาติไทย มีความรู้และประสบการณ์ด้านการดำน้ำและการช่วยเหลือนักดำน้ำกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการดำน้ำ มีใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์ หากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ผู้คุมเรือ มีคุณสมบัติคือมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี มีสัญชาติไทย มีใบอนุญาตควบคุมเรือทะเล และมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของผู้โดยสาร ดูแลสภาพเรือให้พร้อมใช้งานอย่างปลอดภัย การเดินเรือจะต้องไม่สร้างความเสียหายให้กับทรัพยากรใต้ทะเล ต้องต่อใบอนุญาตทุกหนึ่งปี หากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา นักดำน้ำจะต้องมีการตรวจสุขภาพก่อนดำน้ำ

กฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นมานี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายใหม่ที่ทันสมัยต่อการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการประกอบธุรกิจดำน้ำ ที่ทำให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจและการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากร-ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อคนไทยทั้งประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านเศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งสิ่งแวดล้อม และเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับได้

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กฎหมายต้นแบบนี้มีการจัดทำเป็นกฎหมายใช้บังคับตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ ดังนั้นการวิจัยจึงเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้นำร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมธุรกิจดำน้ำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเพื่อจัดทำเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.* พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จินตวีร์ เกษมศุข. (2556). *การใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน.* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชน.* กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

นันทพล กาญจนวัฒน์. (2555). *ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการลดขยะและขจัดมลพิษสิ่งแวดล้อม* (ดุษฎีนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นิวัติ เรืองพานิช.(2542). *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2545). *บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2543). *การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ: รูปแบบและมาตรฐานทางสังคมเศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาขยะชุมชน.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, และนันทพล กาญจนวัฒน์. (2543). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะชุมชน.* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2560). *วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์.* กรุงเทพฯ: อาทิพาเนีย.

สุษม ศุภนิตย์. (2544). *องค์การเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค.* กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

อำนาจ เจริญศิลป์. (2543). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.* กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.