

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

ในบทนี้จะทำการศึกษาดังมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญในการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน เพราะกฎหมายเป็นมาตรการที่บังคับให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนอาจได้รับโทษ อีกทั้งกฎหมายยังได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการปฏิบัติงานด้วย โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่างๆที่มีอยู่ว่าเพียงพอหรือไม่ และมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้างในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ พร้อมทั้งจะได้ทำการศึกษาถึงองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ต่อไป

3.1กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการและ นักท่องเที่ยว

3.1.1 กฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อผู้ประกอบการ

ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะโดยส่วนใหญ่แล้วเกิดจากการประกอบกิจการที่มีส่วนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวซึ่งประกอบไปด้วยผู้ประกอบการที่พัก ร้านอาหาร สถานบริการและการให้บริการท่องเที่ยว ซึ่งในแต่ละประเภทนั้นมีกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมการประกอบกิจการต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1.1 กฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อผู้ประกอบการที่พัก

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อผู้ให้บริการที่พัก โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่จะเปิดกิจการ โรงแรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตและจดทะเบียนโดย

ถูกต้องต่อเจ้าหน้าที่¹ และขั้นตอนในการยื่นคำขออนุญาตของผู้ประกอบการที่พักแรมนั้น ในคำขออนุญาตจะต้องมีรายการดังต่อไปนี้² คือ

- 1) ชื่อหรือยี่ห้อโรงแรม
- 2) ประเภทโรงแรม
- 3) ชื่อสำนักอาชีพของเจ้าของและเจ้าสำนัก
- 4) จำนวนห้องพักอาศัย
- 5) ตำบลที่ตั้งของโรงแรม

และในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนไว้ว่า ให้นายทะเบียนอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรมก็ต่อเมื่อเป็นที่พอใจตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่า มีความมั่นคง ความสะอาด ชองอากาศ และสถานที่ไม่ขัดกับอนามัย³ และในกรณีที่มีการเปิดกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่จะมีโทษปรับ 2,000 บาท⁴

การประกอบกิจการโรงแรมนั้น นอกจากผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับอื่นๆด้วย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในเรื่องของการจัดทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการก่อสร้างในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือในเขตควบคุมมลพิษ เป็นต้น นอกจากนี้หากพื้นที่นั้นได้มีการใช้บังคับในเรื่องของการผังเมือง ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ด้วย หรือหากพื้นที่นั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วย

¹พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, มาตรา 4.

²พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, มาตรา 5.

³พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, มาตรา 6.

⁴พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, มาตรา 19.

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการยื่นคำขออนุญาต และการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรมแล้ว มีข้อสังเกต ดังนี้

1.รายการในการยื่นคำขออนุญาตเปิดกิจการ โรงแรม ไม่มีรายการที่แสดงถึงมาตรการในการจัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงแรม

2.ในการพิจารณาของนายทะเบียน จะพิจารณาตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่า โรงแรมที่จะขอเปิดกิจการนั้น มีความมั่นคง ความสะอาด ช้องอากาศและสถานที่ไม่ขัดต่ออนามัยเท่านั้น ซึ่งนายทะเบียนไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าโรงแรมที่จะขอเปิดกิจการได้มีมาตรการในการจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงแรม

3.ในกรณีที่มีการเปิดกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน กฎหมายได้กำหนดโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืน คือ โทษปรับ 2,000 บาท และไม่มีโทษทางอาญาแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนจะต่ำมากเมื่อเทียบกับปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามในขณะนี้พระราชบัญญัติโรงแรมกำลังอยู่ระหว่างการแก้ไขของรัฐบาล ซึ่งร่างพระราชบัญญัติโรงแรมฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรม ทางด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเอาไว้ด้วย โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์นี้ไว้ในมาตรา 13 ของร่างพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ... ไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจของโรงแรมและส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด สิ่งอำนวยความสะดวกหรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม⁵

ดังนั้นหากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ได้มีการแก้ไขโดยกำหนดหลักเกณฑ์ทางด้าน การรักษาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้วก็สามารถที่จะช่วยควบคุมแก้ไขการทำสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะที่กำลังเริ่มมีการพัฒนาหรือยังไม่มีการพัฒนาได้

⁵รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ... สภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 1 สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

3.1.1.2 กฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อผู้ประกอบการร้านอาหาร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการประกอบกิจการร้านอาหาร โดยผู้ที่มีความประสงค์ในการเปิดกิจการร้านอาหาร ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตร และมีใช่เป็นการขายของในตลาดจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถ้าพื้นที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ผู้ประกอบกิจการร้านอาหารต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อขอหนังสือรับรองการแจ้งก่อนการจัดตั้ง⁶ และเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากพนักงานท้องถิ่นแล้ว ผู้ประกอบกิจการร้านอาหารจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดของท้องถิ่น หรือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้ง⁷

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์การป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และป้องกันโรคติดต่อได้⁸

และในกรณีที่น่าปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการกิจการไม่แก้ไขหรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้⁹

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน โดยการจัดตั้งร้านอาหาร ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตร โดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือการประกอบกิจการร้านอาหาร ซึ่งมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร โดยไม่มีหนังสือรับรองการแจ้งต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ¹⁰ นอกจากนี้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน

⁶พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 38.

⁷พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 39.

⁸พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 40(3).

⁹พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 72.

ข้อกำหนดท้องถิ่น จะต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับเช่นเดียวกัน¹⁰ และในกรณีที่ผู้ประกอบการร้านอาหารได้ดำเนินกิจการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ก็ต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 สามารถที่จะนำมาปรับใช้ควบคุมการประกอบกิจการร้านอาหาร ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้ โดยการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 40 (3) ในเรื่องของการป้องกันเหตุรำคาญ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการร้านอาหารจะต้องมีมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ เช่น เรื่องของน้ำเสีย หรือขยะที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ได้ อย่างไรก็ตามในการสังเกตของผู้เขียนจะพบว่า ท้องถิ่นจะเน้นในการก่อสร้างพัฒนาสาธารณูปโภคให้ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าที่มุ่งดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ประกอบกับการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวนี้จะทำให้เป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ จึงทำให้ท้องถิ่นไม่ได้มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องของการป้องกันเหตุรำคาญจากผู้ประกอบการร้านอาหาร

3.1.1.3 กฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อผู้ประกอบการสถานบริการ

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อการประกอบกิจการของสถานบริการ ซึ่งสถานบริการ หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังผลประโยชน์ในการค้า ดังต่อไปนี้¹¹

- 1) สถานเดินรา รำวง หรือรองเง็ง ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีหญิงพาร์ตเนอร์บริการ
- 2) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการโดยมีหญิงบำเรอ สำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
- 3) สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการแก่ลูกค้า

¹⁰พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 73.

¹¹พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, มาตรา 3.

4) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มจำหน่าย หรือให้มีรูปแบบการแสดงอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ อาทิเช่น มีดนตรี การแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง สถานที่ที่มีการเดินหรือยินยอมให้มีการเดิน หรือมีลักษณะของสถานที่ การจัด แสง สี เสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น

5) สถานที่ที่มีอาหารสุราหรือเครื่องดื่มจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงเพื่อการบันเทิงอื่นใด ซึ่งปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา

6) สถานที่อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

และกฎหมายฉบับนี้ได้ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่¹²

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงสถานที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งสถานบริการได้จะด้วย¹³

1) ไม่อยู่ในใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตามกฎหมาย ว่าด้วยหอพักในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าวแล้ว

2) ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง

3) มีทางถ่ายเทอากาศสะดวก

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดเขตพื้นที่ที่จะจัดตั้งสถานบริการได้ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรกำหนดเขตอันมีปริมาตรจำกัดในท้องที่ใด เพื่อการอนุญาตหรืออนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามมาตรา 4 ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

¹²พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, มาตรา 4.

¹³พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, มาตรา 7.

และสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน ได้จัดตั้งสถานบริการ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือดำเนินกิจการเช่นนั้น ในระหว่างที่ถูกพักใช้หรือดำเนินกิจการสถานบริการผิดประเภทจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ¹⁴

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการดำเนินกิจการสถานบริการไม่ให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และไม่ต้องการให้สถานบริการตั้งอยู่ในบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชนหรือสถานที่ที่ต้องการความสงบ เช่น วัด โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้ จึงมิได้บัญญัติในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินกิจการของสถานบริการ นอกจากนี้จะสังเกตเห็นว่าในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่ง จะมีสถานบริการต่าง ๆ ตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะมีลักษณะแออัดไม่มีความเป็นระเบียบ และจะตั้งอยู่ใกล้กับที่พักของนักท่องเที่ยวหรือที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป จึงอาจสรุปได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในเรื่องของการจัดตั้งสถานบริการมิให้อยู่ในสถานที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยมิได้นำมาใช้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ภาครัฐควรที่จะเข้ามาควบคุมการจัดตั้งสถานบริการอย่างจริงจัง เพื่อมิให้เสียงที่เป็ดจากสถานบริการต่างๆก่อความรำคาญให้แก่ นักท่องเที่ยวและประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียง นอกจากนี้ควรที่จะมีการจัดทำโซนนิ่ง (Zoning) ของสถานบริการ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในแหล่งท่องเที่ยวขึ้น

ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะโดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดการประกอบกิจการที่พัก ร้านอาหารและสถานบริการต่าง ๆ แม้ว่าการประกอบกิจการดังกล่าวมานี้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมโดยตรง แต่กฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมการประกอบกิจการเหล่านั้นนั้น ต่างก็มีวัตถุประสงค์ในแตกต่างกันออกไป เช่น กฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ควบคุมให้โรงแรมนั้นมีความมั่นคงแข็งแรงและมีความสะอาด ส่วนการประกอบกิจการร้านอาหารนั้นกฎหมายที่ใช้ควบคุมมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการประกอบกิจการร้านอาหารให้มีสุขอนามัยที่ดี และกฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบกิจการสถานบันเทิงมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบกิจการสถานบันเทิงไม่ให้ส่งผล

¹⁴พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, มาตรา 26.

กระทบต่อศีลธรรมอันดีและความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งการที่กฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมการประกอบกิจการต่าง ๆ เหล่านี้โดยตรงไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการประกอบกิจการไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงทำให้กระบวนการในการจัดการและควบคุมการประกอบกิจการเหล่านี้ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการประกอบกิจการเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย แต่กฎหมายฉบับอื่นนั้นต่างก็มีเงื่อนไขและวิธีการใช้บังคับ จึงทำให้เป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ นั้น เช่น การลดขนาดของจำนวนห้องหรือพื้นที่ลงมาเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายฉบับอื่นจะมีการใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ในการใช้บังคับ เช่น เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตผังเมือง หรือพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งหากไม่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายเหล่านี้ในพื้นที่ต่างๆ ก็จะทำให้ผู้ประกอบการไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้แต่อย่างใด

3.1.1.4 กฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงต่อผู้ประกอบการบริการท่องเที่ยว

ในการประกอบกิจการบริการท่องเที่ยวอันจะมีกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมโดยตรง คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ให้ความหมายของธุรกิจนำเที่ยวไว้ว่า หมายรวมถึง การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการหรือการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนางจร และหรือมัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยว¹⁵

และกฎหมายฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยว เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน และการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและแบบใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁶

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกัน เพื่อป้องกันความเสียหายที่นักท่องเที่ยวจะไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ว่า

¹⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

¹⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535, มาตรา 15.

“มาตรา 18 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกันซึ่งได้แก่ เงินสด หนังสือค้ำประกันของธนาคาร พันธบัตรรัฐบาลไทย หรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยค้ำประกันคืนเงินหรือดอกเบี้ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันต่อผู้ว่ากร เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีอยู่กับนักท่องเที่ยว และหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินประกันที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ในส่วนของมัคคุเทศก์นั้นกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของมัคคุเทศก์ว่า เป็นผู้ที้นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆและให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่ หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน ซึ่งผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ได้นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาตและแบบใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยการให้บริษัทนำเที่ยววางหลักประกันต่อหน่วยงานที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยว กฎหมายฉบับนี้จึงมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวที่ได้ให้บริการการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด สำหรับในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ กิจกรรมการท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวก็คือ การดำน้ำชมปะการัง ทำให้ธุรกิจดำน้ำได้มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งการดำน้ำชมปะการังได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อปะการังจึงทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานดูแลธุรกิจนำเที่ยวก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ประกอบธุรกิจดำน้ำ ประเภทสคูบ้า (Scuba) และประเภทเดินใต้ทะเล (Sea Walker) ดังนี้

- 1) ต้องใช้เรือที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า
- 2) ต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ ในกรณีที่ดำเนินการในเขตอุทยานแห่งชาติ
- 3) ใช้อุปกรณ์ในการดำน้ำที่มีนิติบุคคลให้การรับรองมาตรฐาน

4) จุดที่ลงดำน้ำต้องเป็นบริเวณที่กรมเจ้าท่า หรือกรมป่าไม้ (ในกรณีที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ) เป็นผู้กำหนดจุดวางทุ่นจอดเรือ

5) ห้ามทอดสมอเรือในเขตปะการัง โดยผู้รับใบอนุญาตต้องทำทุ่นจอดเรือตามแบบที่กรมเจ้าท่ากำหนด

6) ต้องมีผู้ควบคุมการดำน้ำ (Dive Master) หรือผู้สอนการดำน้ำ (Dive Instructor) ซึ่งมีใบอนุญาตควบคุมหรือสอนการดำน้ำตามมาตรฐานสากลระหว่างการดำน้ำ

7) ผู้ดำน้ำจะต้องมีใบอนุญาตการดำน้ำตามมาตรฐานสากล

8) ต้องมีถังออกซิเจนสำรอง และอุปกรณ์ปฐมพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ดำน้ำ (First Aid Equipment) ประจำเรือ

9) ต้องทำประกันภัยให้แก่ผู้ดำน้ำ คนละไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท

10) ต้องมีวิญญู์สื่อสาร และหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินประจำเรือ

11) ห้ามมิให้มีการเก็บ หัก ทำลาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อแนวปะการัง และระบบนิเวศทางทะเล ซึ่งรวมทั้งการห้ามทิ้งสิ่งของ ของเสีย หรือปล่อยน้ำมันลงสู่ทะเล

12) ต้องปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อยู่ในศีลธรรมอันดี

สำหรับผู้ประกอบการดำน้ำประเภทเดินใต้ทะเล (Sea Walker) ต้องมีเอกสารเพิ่มเติมคือ

1) ภาพถ่ายใบทะเบียนเรือไทย และใบสำคัญรับรองการตรวจเรือ จากกรมเจ้าท่า

2) ภาพถ่ายเอกสาร หรือหลักฐานใบอนุญาตการให้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลจากกรมป่าไม้ (ในกรณีที่ดำเนินการในเขตอุทยานแห่งชาติ)

3) ภาพถ่ายใบรับรองมาตรฐานอุปกรณ์ อุปกรณ์ที่ใช้ประกอบการ เช่น หัวครอบ ตัวจ่ายอากาศ สายอากาศ ซึ่งมีนิติบุคคลเป็นผู้รับรอง

4) ภาพถ่ายใบอนุญาตให้สร้างสิ่งล่่วงล่ำน้จากกรมเจ้าท่า

5) ภาพถ่ายใบอนุญาตผู้ควบคุมการดำน้ำ (Dive Master) และผู้สอนการดำน้ำ (Dive Instructor)

6) ภาพถ่ายกรรมกรรมประกันภัย

7) ภาพถ่ายใบอนุญาตใช้วิทยุคมนาคมจากกรมไปรษณีย์โทรเลข

ผู้ประกอบการกิจการที่ขั้วและมัคคุเทศก์นั้นมีส่วนสำคัญยิ่งในการที่จะช่วยดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้ โดยการให้คำแนะนำ และคอยดูแลในการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวไม่ให้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทดำน้ำดูปะการัง ดังนั้นหน่วยงานที่ ควบคุมดูแลธุรกิจนี้ควรที่จะมีการอบรมหรือกำหนดมาตรฐานธุรกิจนี้เชิงนิเวศทาง ทะเล และการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ให้มีความรู้ด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเล ซึ่งจะช่วยให้ลด ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลได้ในระดับหนึ่ง

3.1.2 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการ

3.1.2.1 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาน้ำเสีย

การปล่อยน้ำเสียลงทะเลโดยไม่ผ่านการบำบัดในปริมาณที่มากและมีระยะเวลานาน ย่อม ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำทะเล และหากการปล่อยน้ำเสียนั้นได้ทำการปล่อยโดยให้ซึมผ่านหาดทรายย่อมทำให้หาดทรายที่น้ำเสียนั้นได้ซึมผ่านจะมีสีดำคล้ำด้วย และปัญหาการปล่อยน้ำเสียนั้น นอกจากจะเกิดจากการปล่อยน้ำเสียจากบนเกาะลงสู่ทะเลแล้ว ก็ยังมีการปล่อยของเสียจากบนเรือ เช่น การปล่อยน้ำเสียหรือการเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง โดยการทิ้งน้ำมันเครื่องลงทะเล ดังนั้นปัญหา น้ำเสียจึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวทาง ทะเลที่เป็นเกาะเป็นอย่างยิ่ง หากไม่รีบดำเนินการแก้ไขแล้วก็จะยิ่งทำให้เกาะมีความเสื่อมโทรมมาก ยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลมี ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง ควบคุมให้เรือมีมาตรฐาน มีความปลอดภัย และควบคุมการเดินเรือ ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการ แก้ไขให้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้

ควบคุมแก้ไขปัญหาการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเล โดยกฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดความสกปรก เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า¹⁷ และในกรณีที่เป็นการปล่อยน้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ลงสู่ทะเลนั้น กฎหมายห้ามมิให้ทำการทิ้งหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย อันอาจจะเกิดเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืน นอกจากจะได้รับโทษจำคุกหรือปรับแล้ว ผู้ที่กระทำนั้นจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้ในกรณีที่มีการเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่อง หรือการแอบปล่อยน้ำมันทิ้งลงทะเล กฎหมายก็ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการ เท ทิ้ง หรือปล่อยให้น้ำมัน หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลลงด้วยประการใด ๆ ลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับ¹⁸

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 สามารถที่จะนำมาใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการปล่อยน้ำเสีย ของเสียจากบนเกาะหรือบนเรือลงสู่ทะเลได้

2) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสัตว์น้ำและควบคุมการทำประมง ซึ่งมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลได้ โดยกฎหมายได้ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ ในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ¹⁹ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนแล้วย่อมมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองให้มีความน่าอยู่ และกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ใน

¹⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 119.

¹⁸ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 120.

¹⁹ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 19.

การควบคุม แก้ไข ป้องกันการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเล โดยกฎหมายได้ห้ามมิให้ผู้ใด เท ปล่อย หรือ ระบายอุจจาระ ปัสสาวะ จากอาคารหรือจากยานพาหนะลงในทางน้ำ²⁰ และยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ เท ทิ้ง สิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำ²¹ หากมีการฝ่าฝืนต้องระวางโทษ จำคุกหรือปรับ ซึ่งทางน้ำนั้นตามคำนิยามของกฎหมายฉบับนี้ได้รวมความถึงทะเลด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 สามารถที่จะนำมาใช้ควบคุมแก้ไขการปล่อยน้ำเสียของผู้ประกอบการได้

3.1.2.2 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษ

แหล่งท่องเที่ยวใดที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปพักผ่อนเป็นจำนวนมาก แหล่งท่องเที่ยว นั้นก็จะมีปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ซึ่งในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่งได้ ประสบกับปัญหามลพิษที่ตกค้างอยู่บนเกาะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ จัดเก็บได้หมดแล้ว นอกจากนี้ยังมีปัญหาการแอบทิ้งขยะของผู้ประกอบการที่แอบนำขยะ ไปทิ้งลง ทะเลเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษตกค้างที่ส่งผลกระทบในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการ ในส่วน นี้จึงได้แบ่งปัญหาการทิ้งขยะมูลฝอยของผู้ประกอบการออกเป็น 2 พื้นที่ คือ

1. บนเกาะ การทิ้งขยะบนเกาะหรือบนบกนั้น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมห้ามมิ ให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยในพื้นที่บนบกได้ โดยกฎหมายได้ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ใน

²⁰พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 30.

²¹พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 33.

สถานสาธารณะ นอกจากภาวะที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ให้²² และห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ และห้ามมิให้ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตน ในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ²³

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ในเรื่องของการห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย นอกจากที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ ตลอดจนวิธีการเก็บหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยของผู้ประกอบการหรือเจ้าของอาคาร²⁴ นอกจากนี้ในกรณีที่มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้เกิดกลิ่นเหม็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค ก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ²⁵ กฎหมายฉบับนี้จึงนำมาใช้ควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยของผู้ประกอบการได้

2. พื้นที่ทางทะเล การทิ้งขยะลงทะเลจะมีกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมการทิ้งขยะลงทะเลของผู้ประกอบการได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้งสิ่งปฏิกูลใดๆลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการสกปรก เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ²⁶ นอกจากนี้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.

²²พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 31(2).

²³พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535, มาตรา 32.

²⁴พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 20(1),(3).

²⁵พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 25(1).

²⁶พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 119.

2535 ได้มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างขยะลงทะเลของผู้ประกอบการได้ โดยกฎหมายได้ห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยลงในทางน้ำ ซึ่งทางน้ำนั้นกฎหมายฉบับนี้ได้รวมถึงทะเลด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ก็ยังมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยลงทะเลได้ โดยกฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดเท ทิ้ง หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ ในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดตามกฎหมาย²⁷

จะเห็นได้ว่าการทิ้งขยะไม่ว่าจะทิ้งบนเกาะหรือในทะเลต่างก็มีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยของผู้ประกอบการได้

3.1.2.3 กฎหมายที่ใช้ควบคุมปัญหามลภาวะทางเสียง

ปัญหามลภาวะทางเสียงในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดจากการที่สถานบริการได้เปิดเครื่องเสียงไว้บริการลูกค้า ซึ่งมีเสียงดังมาก จึงก่อให้เกิดความรำคาญต่อประชาชนหรือนักท่องเที่ยวที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณที่สถานบริการนั้นเปิดบริการอยู่ ซึ่งปัญหามลภาวะทางเสียงที่เกิดจากการประกอบกิจการของสถานบริการนั้น สามารถที่จะนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาปรับใช้ในการควบคุมแก้ไขปัญหามลภาวะทางเสียงได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดเสียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเป็นเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ²⁸ ทั้งนี้กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎหมายก็ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจระงับเหตุรำคาญและอาจจะจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก²⁹

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าทางเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย

²⁷ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 19.

²⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 25(4).

²⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 28.

ฉบับนี้มาควบคุมการประกอบกิจการของสถานบริการในเรื่องของมลภาวะทางเสียง เนื่องจากในการควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการนั้นทางเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ดูแล

นอกจากนี้ในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะยังมีปัญหาเรื่องเสียงของเรือหางยาวที่มีเสียงที่ดังมากนั้น กฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมปัญหามลภาวะทางเสียงของเรือหางยาวได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ได้กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือกลที่มีระดับเสียงอันเป็นการเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน³⁰ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐสามารถใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มาควบคุมเรื่องเสียงของเรือหางยาวได้

3.1.2.4 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศ

ปัญหามลภาวะทางอากาศจะเกิดขึ้นมากในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ เพราะเกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีพื้นที่จำกัด ทำให้ผู้ประกอบการได้เข้าไปบุกรุกครอบครองที่สาธารณะเพื่อประกอบกิจการไว้บริการแก่นักท่องเที่ยว

ที่สาธารณชนนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 ได้ให้ความหมายว่าหมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้ประโยชน์เพื่อการสาธารณะหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ³¹

- 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- 2) ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- 3) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 ได้บัญญัติคุ้มครองเกาะที่อยู่ในทะเลไว้ในมาตรา 1309 ว่า “เกาะที่เกิดในทะเลสาบหรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศ

³⁰ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 16 ข้อ 1.

³¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468, มาตรา 1304.

ไทย และทางท้องถิ่นที่ตื่นเงินก็คิดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน” ดังนั้นตามหลักทั่วไปแล้วเกาะที่อยู่ในทะเลถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินบุคคลใดจะยึดถือครอบครองใช้ขั้นรัฐไม่ได้

จะเห็นได้ว่าที่สาธารณะได้แบ่งออกเป็นหลายประเภท และแยกตามการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ภาครัฐจึงต้องออกกฎหมายและมอบอำนาจให้แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ในการรักษาสาธารณะ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ มีดังนี้

1. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ โดยได้บัญญัติถึงการคุ้มครองที่สาธารณะว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองรวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า³²

และได้กำหนดหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน หรือรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้³³

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาที่สาธารณะไว้เป็นการทั่วไปว่า ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ดูแลรักษา และหากกฎหมายฉบับอื่นได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นนั้น อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณะ ก็จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้

2. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 122 ว่า ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปลสุตั่วที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลาง

³²ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 9.

³³ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 8.

ให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเอียงกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว ดังนั้นหากผู้ประกอบการได้เข้ามาบุกกรุกที่สาธารณะ นายอำเภอสามารถที่จะเข้าควบคุมจัดการแก้ไขได้

3. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

การที่ผู้ใดจะทำการปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ ล่วงล้ำเข้าไปในชายหาดหรือในทะเลนั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยกฎหมายได้ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารสิ่งใด ล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ ใต้น้ำของทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี³⁴ นอกจากนี้กฎหมายจึงห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอกทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ฉะนั้นหากผู้ประกอบการหรือผู้ใดได้เข้าไปก่อสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปในชายหาดหรือทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำการดังกล่าวย่อมมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ดูแลรักษาที่สาธารณะที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในน่านน้ำไทย ดังนั้นหากผู้ประกอบการได้เข้ามาบุกกรุกที่สาธารณะโดยการปลูกสร้างลุกล้ำเข้าไปในบริเวณชายหาดหรือลงไปทะเล ทางกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีก็สามารถที่จะเข้าควบคุมจัดการแก้ไขตามที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้ให้อำนาจไว้

4. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า หมายรวมถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้³⁵

³⁴ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, มาตรา 117.

³⁵ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ³⁶ ซึ่งปัจจุบันนี้กระทรวงการคลังได้ให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ราชพัสดุ

5. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁷ และมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน³⁸ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าที่สาธารณะจะมีหลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทนั้นจะมีกฎหมายได้บัญญัติคุ้มครองและได้กำหนดหน้าที่ให้แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณะ ดังนั้นหากหน่วยงานเหล่านี้ได้บังคับใช้กฎหมายต่อผู้ประกอบการท่องเที่ยว ที่ได้บุกรุกเข้ามาสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ อย่างจริงจังแล้ว ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้ นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญของการบุกรุกที่สาธารณะ คือ การบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ของเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากว่าในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะได้มีการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการบุกรุกอุทยานแห่งชาตินั้นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้บัญญัติคุ้มครองการบุกรุกพื้นที่อุทยานไว้ในมาตรา 22 ว่า ในกรณีที่มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้เจ้าหน้าที่อุทยานมีอำนาจสั่งให้ผู้บุกรุกทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น

³⁶พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518, มาตรา 5.

³⁷พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 67(7).

³⁸พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 68(8).

ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่อุทยานจะกระทำการดังกล่าวแล้วได้เสียเอง โดยผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่เจ้าพนักงานได้กระทำไปเสียเองนั้น

ดังนั้น การบุกรุกที่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกในพื้นที่ทั่วไปหรือในพื้นที่อนุรักษ์ต่างก็มีความผิดตามกฎหมายทั้งสิ้น

3.1.2.5 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายปะการัง

ปัญหาการทำลายปะการังในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ โดยส่วนใหญ่แล้วเกิดจากการจัดเก็บปะการังมาทำเป็นสินค้าที่ระลึก ivaขายให้แก่นักท่องเที่ยว และการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวเช่น การนั่งเรือชมปะการัง หรือการดำน้ำดูปะการัง หรือการทอดสมอเรือลงไปในปะการัง ในส่วนนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงการนำกฎหมายมาใช้ควบคุมการจัดเก็บปะการังมาขายแก่นักท่องเที่ยว และการควบคุมการให้บริการในการประกอบกิจกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

แต่เดิมนั้นปะการังมิได้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองทำให้ปะการังได้ถูกทำลายลงไปเป็นจำนวนมาก ทั้งจากการจัดเก็บปะการังไปขายให้แก่นักท่องเที่ยวและจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยว ต่อมาจึงได้ประกาศให้ปะการังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองปะการัง จากการจัดเก็บปะการังไปขายและจากการประกอบกิจกรรมท่องเที่ยว ดังนี้

1) ห้ามมิให้ล่าหรือพยายามล่าสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยทางราชการ³⁹ ซึ่งการล่านั้นตามคำนิยามของกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายถึง การเก็บ จับ หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ป่าคุ้มครองด้วย ดังนั้นการกระทำใดๆที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อปะการังย่อมมีความผิดตามกฎหมาย

³⁹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 16.

2) ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หากฝ่าฝืนยอมได้รับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁰ ดังนั้นการมีปะการังไว้ในครอบครองย่อมมีความผิดตามกฎหมาย

3) ห้ามมิให้ผู้ใดค้าสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หากฝ่าฝืนยอมได้รับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴¹ ซึ่งการค้ำนี้กฎหมายฉบับนี้ได้หมายความรวมถึง การซื้อขายแลกเปลี่ยน จำหน่าย จ่าย แจก หรือโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการค้า รวมถึงการมีหรือแสดงไว้เพื่อขายด้วย⁴² ดังนั้นการค้าขายปะการังจึงมีความผิดตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าการประกาศให้ปะการังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จะช่วยแก้ไขปัญหาการจับและการค้าขายปะการังได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้การทำลายปะการังจากการค้าขายปะการังได้ลดน้อยลงไปได้

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

การขยายตัวของการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ได้ก่อให้เกิดการทำลายปะการัง เพราะการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวหลายประเภทได้ได้ส่งผลกระทบต่อปะการัง เช่นการขับขี้นักดูเตอรืบริเวณแนวปะการัง หรือการเล่นเรือลากกล้วย เป็นต้น เนื่องจากความแรงของคลื่นจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อปะการัง นอกจากนี้การทอดสมอเรือในบริเวณแนวปะการังก็เป็นการทำลายปะการัง และการดำน้ำชมปะการัง ตลอดจนการนั่งเรือท่องเที่ยวกระจุกปูปะการังน้ำตื้นก็เป็นการทำลายปะการังเช่นเดียวกัน ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองปะการังจากการให้บริการในการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวได้ โดยวิธีการประกาศให้เกาะและบริเวณรอบเกาะเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เมื่อประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว สามารถที่จะกำหนดมาตรการคุ้มครองปะการังไม่ให้ถูกทำลายจากกิจกรรมการท่องเที่ยวบางประเภทได้ เช่น ที่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ ได้มีการกำหนดมาตรการในการ

⁴⁰ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 19.

⁴¹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 20.

⁴² พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

คุ้มครอง โดยการห้ามไม่ให้กระทำหรือกระทำกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บหรือทำลายปะการัง การจับปลาสวยงาม การถมทะเล การปล่อยของของเสียหรือมลพิษลงสู่ทะเลเว้นแต่เป็นกรณีที่ได้ผ่านการบำบัดตามมาตรฐานของราชการแล้ว เป็นต้น⁴³

นอกจากการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังมีมาตรการที่สามารถนำมาใช้คุ้มครองปะการังได้โดยวิธีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁴⁴ในพื้นที่ของเกาะและบริเวณรอบเกาะ ซึ่งสามารถที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อปะการังได้ เช่น การประกาศให้บริเวณหมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ เป็นพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ห้ามกระทำหรือประกอบกิจกรรม ดังต่อไปนี้⁴⁵

(8) การเก็บหรือการทำลายปะการัง ซากปะการัง หรือหินปะการัง หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือมีผลกระทบหรือทำให้ปะการัง ซากปะการัง หรือหินปะการัง ถูกทำลาย หรือเสียหาย เช่น การเดินท่องเที่ยวใต้ทะเล (Sea Walker) ในแนวปะการัง การทอดสมอเรือ เรือดำน้ำดูปะการัง หรือการใช้เรือท่องเที่ยวกระจก เป็นต้น

(9) การเล่นเรือสกูเตอร์ เจตสกี เรือลากร่ม และเรือลากกล้วย (Banana Boat)

หากฝ่าฝืนประกอบกิจกรรม หรือให้บริการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้ ย่อมได้รับโทษจำคุก หรือปรับ

จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองปะการังจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวนั้น จะต้องมีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากการประกอบกิจกรรมดังกล่าวอยู่นอกเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็ไม่สามารถที่จะควบคุมได้ หรือการประกาศกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศดังกล่าวนี้จะประกาศได้ต่อเมื่อพื้นที่นั้นมีสภาพปัญหาคุณภาพ

⁴³ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 ออกตามความพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2535).

⁴⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, มาตรา 45.

⁴⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณหมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ พ.ศ. 2546 (ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546).

สิ่งแวดล้อมเข้าขั้นวิกฤติและจำเป็นต้องแก้ไขโดยทันที ดังนั้น หากพื้นที่นั้นไม่มีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าขั้นวิกฤติแล้วก็ไม่สามารถนำมามาตรการครั้งนี้มาใช้ได้

3.1.3 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมจากนักท่องเที่ยว

3.1.3.1 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะทางบก

ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมของนักท่องเที่ยวในพื้นที่ทางบก โดยส่วนมากจะเป็นการทิ้งขยะมูลฝอยและการกระทำใดๆที่เป็นการทำลายต้นไม้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมได้ คือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยมีบทบัญญัติที่นำมาใช้ได้ คือ

มาตรา 12 ห้ามมิให้ผู้ใด ขูด กะเทาะ ขีด เขียน พ่นสี หรือทำให้ปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ ที่กำแพงที่ติดกับถนน บนถนน ที่ต้นไม้ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่ติดกับถนนหรืออยู่ในที่สาธารณะ เว้นแต่เป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้

มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราช หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ

มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดโค่นต้นไม้ ตัด เด็ด หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ หรือใบ ดอก ผล หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ

จะเห็นได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้สามารถที่จะนำมาใช้ควบคุมการทำลายสิ่งแวดล้อมของนักท่องเที่ยวในพื้นที่สาธารณะทางบกได้ ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งขยะมูลฝอยหรือการทำลายต้นไม้ในที่สาธารณะ

3.1.2.2 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมในที่สาธารณะทางทะเล

ปัญหาการที่เกิดจากนักท่องเที่ยวในการทำลายสิ่งแวดล้อมในที่สาธารณะทางทะเลก็คือการทิ้งขยะมูลฝอยลงในทะเล ซึ่งมีกฎหมายที่นำมาใช้ควบคุมได้แก่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บทบัญญัติที่นำมาใช้ในการควบคุมได้ คือ มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำ ซึ่งทางน้ำนั้นกฎหมายฉบับนี้ได้หมายความรวมถึงทะเลด้วย ดังนั้นการทิ้งขยะมูลฝอยลงทะเลของนักท่องเที่ยวจึงมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ส่วนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ผู้เขียนเห็นว่าไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้ เนื่องจากการกระทำที่จะมีความผิดตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ จะต้องมิลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดการตื่นเงินสกปรกหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสัตว์น้ำ ซึ่งลักษณะการกระทำของนักท่องเที่ยวไม่น่าจะกระทำถึงขนาดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด

3.1.2.3 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตอนุรักษ์

แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะได้ประกาศให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีบทบัญญัติที่นำมาใช้ควบคุมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวหรือการกระทำใดๆ ที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของนักท่องเที่ยวได้โดยกฎหมายได้ห้ามมิให้บุคคลใด⁴⁶

- 1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- 2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้อย่างไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นใด
- 3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- 4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย
- 8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

⁴⁶พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16.

9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

17) ส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่ คนหรือสัตว์

18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

ในกรณีที่นักท่องเที่ยวฝ่าฝืน กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่อุทยานมีอำนาจออกคำสั่งให้ ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆในเขตอุทยานแห่งชาติได้⁴⁷

นอกจากนี้นักท่องเที่ยวที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด⁴⁸

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเข้มงวดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อนักท่องเที่ยวได้เข้าไปพื้นที่เขตอนุรักษ์แล้วการ ประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวหรือการกระทำใด ๆ ของนักท่องเที่ยวที่จะก่อให้เกิดการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตามการควบคุม การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทค้ำน้ำดูปะการังเป็นกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ควบคุมได้ ยากเนื่องปะการังนั้นอยู่ใต้น้ำ ทางอุทยานจึงควรที่จะวางแผนการจัดการควบคุมการประกอบธุรกิจ ค้ำน้ำ เพื่อที่จะทำให้การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวนั้นได้ส่งผลกระทบต่อปะการังน้อยที่สุด

⁴⁷พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 21.

⁴⁸พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 18.

3.1.2.4 กฎหมายที่ใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายปะการัง

ปัญหาการทำลายปะการังของนักท่องเที่ยวนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดจากการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวบางประเภทที่ส่งผลกระทบต่อปะการัง เช่น การดำน้ำดูปะการัง การเล่นเจตสกี การเล่นเรือลากกล้วย หรือการขับจี๊ปสตูเตอร์ ซึ่งการประกอบกิจกรรมต่างๆเหล่านี้ หากไม่ได้ อยู่ในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่ได้ประกาศให้กำหนดเป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้ว ก็ไม่สามารถนำกฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวได้ เว้นแต่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติที่นักท่องเที่ยวจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้

3.2 องค์การที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมแก้ไขปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะโดดเด่น และมีความสวยงาม จึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีการขยายตัวของการท่องเที่ยวสูงมาก แต่พัฒนาการด้านการท่องเที่ยวที่ทุกฝ่ายต่างให้ความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงการอนุรักษ์ จึงทำให้แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่งมีสภาพเสื่อมโทรม ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาถึงองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ซึ่งมีดังนี้

3.2.1 องค์กรภาครัฐ

การที่ภาครัฐจะดำเนินการใดๆเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในแนวนโยบายของรัฐหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ของรัฐทำหน้าที่ในการแสดงเจตนา และดำเนินการในนามของรัฐ โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเครื่องมือกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่รองรับการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ซึ่งองค์กรภาครัฐนั้นอาจแบ่งได้ 3 ประเภท¹⁹ คือ องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือเป็นส่วนราชการแต่ก็มีฐานะเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐคือองค์กรมหาชน ซึ่งองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมแก้ไขทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ มีดังนี้

3.2.1.1 องค์กรบริหารส่วนกลาง

องค์กรบริหารของราชการส่วนกลาง ประกอบไปด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งจะทำหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้น และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะประกอบไปด้วย

¹⁹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 4.

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และเผยแพร่แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ โบราณสถาน ศิลปวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ และการประชาสัมพันธ์ ให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ ร่วมมือและประสานงานกับส่วนราชการ และภาคเอกชนทั้งภายในและนอกประเทศ⁵⁰ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแหล่งทางทะเลที่เป็นเกาะ ซึ่งแต่เดิมนั้นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม ให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยว และทำการสำรวจ กำหนดพื้นที่ วางแผน และดำเนินการในการอนุรักษ์ พื้นฟู แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ งานส่วนนี้จึงได้โอนไปยังสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ปัจจุบันการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงทำหน้าที่ด้านการตลาดเท่านั้น

ที่ผ่านมาโดยส่วนใหญ่แล้วการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จะทำหน้าที่ด้านการตลาด โดยเน้นที่ปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพของนักท่องเที่ยว และปัจจุบันนี้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็ยังคงดำเนินงานในแนวทางเดิม คือ การสร้างรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น ดังเช่น โครงการ Amazing Thailand, ไทยเที่ยวไทย หรือ Unseen Thailand โดยเฉพาะโครงการ Unseen Thailand จะเป็นการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวต่างๆให้นักท่องเที่ยวได้รู้จักมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากจะทำการส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวใดนั้น ควรที่จะมีการวางแผนจัดการในแหล่งท่องเที่ยวนั้นก่อน หากไม่มีการวางแผนจัดการรองรับขยายตัวของนักท่องเที่ยวแล้ว แหล่งท่องเที่ยวนั้นก็อาจมีความเสื่อมโทรม ซึ่งได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลเป็นเกาะหลายแห่ง เช่น เกาะภูเก็ต เกาะสมุย หรือเกาะพีพี เป็นต้น ขณะเดียวกันการส่งเสริมประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์หรือการท่องเที่ยวเชิงนิเวศนั้นยังมีไม่มากนัก ผู้เขียนจึงเห็นว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรที่จะทำการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงนิเวศให้

⁵⁰ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

ผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวได้รู้จักให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลเกาะได้

2. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ในการปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นมาโดยคาดหวังว่า หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่สามารถที่จะบริหารจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม ซึ่งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ที่ตั้งขึ้นมาประกอบไปด้วยสำนักปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

สำนักงานปลัดกระทรวงฯจะมีภารกิจเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวง ในการพัฒนายุทธศาสตร์ แปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติจัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวงให้บรรลุเป้าหมายและเกิดผลสำคัญตามภารกิจของกระทรวง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁵¹

1) จัดทำและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ แผนแม่บทของกระทรวงในการพัฒนาการท่องเที่ยว กีฬา และตามนโยบายของกระทรวง นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของรัฐมนตรี ประสานแผนปฏิบัติงานและเสนอแนะนโยบายในการตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง

2) แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการในระดับกระทรวง

3) จัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวง

⁵¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

4) ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม และผลงานของกระทรวง ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเป็นศูนย์กลาง เพื่อสนับสนุน การบริหารงานของกระทรวง และให้บริการค้ำคว้าแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน

6) ดำเนินการด้านความช่วยเหลือและร่วมมือกับต่างประเทศด้านการท่องเที่ยว

7) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบความรับผิดชอบของกระทรวงและกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายด้านการท่องเที่ยวของประเทศ

2.2 สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

สำนักพัฒนาการท่องเที่ยวมีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนามาตรฐานการบริการ ด้านท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁵²

1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยว และแนวทางการดำเนินการ พัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

2) จัดทำแผนพัฒนาบริการการท่องเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการ ปฏิบัติตามแผนที่กำหนด

⁵² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและ กีฬา พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

3) จัดทำแผนพัฒนาทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

4) จัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด

5) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

6) ติดตามและประเมินผลงานด้านพัฒนาการท่องเที่ยว

จะเห็นได้ว่าสำนักพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยมีหน้าที่หลักในการควบคุมและวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ และมีอำนาจในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สำนักพัฒนาการท่องเที่ยวจึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งในการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) จะพบว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะมีบทบาททางด้านการตลาด ส่วนการควบคุมวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ นั้นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่สามารถที่จะเข้าไปควบคุมวางแผนพัฒนาได้เนื่องจากแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ นั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานอื่น ทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักพัฒนาการท่องเที่ยวแล้วจะพบว่า สำนักพัฒนาการท่องเที่ยวจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ได้เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งทางสำนักพัฒนาการท่องเที่ยวก็จะมีปัญหาเช่นเดียวกับที่ทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เคยประสบปัญหามาแล้ว ก็คือกรณีที่ไม่สามารถเข้าไปควบคุมวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าภาครัฐควรออกกฎหมายออกมารองรับการทำงานของสำนักพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีบทบาทในการเข้าไปควบคุม และวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ได้ โดยให้สำนักพัฒนาการท่องเที่ยวมีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ คຸ້ມครองหรือวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ได้ อาทิเช่น การกำหนดมาตรการคຸ້ມครองแหล่งท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นการควบคุมสิ่งปลูกสร้างต่างๆ หรือการควบคุมการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวบางประเภท เป็นต้น

3. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกรักหวงแหน และมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการ และการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁵³

1) อนุรักษ์ ค้ำครอง ดูแล รักษาทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชให้สมบูรณ์และสมดุลตามธรรมชาติ โดยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด

2) ฟื้นฟู แก้ไข ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป้องกันไฟป่า และภัยธรรมชาติอันจะเกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้

3) ควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกัน การบุกรุกทำลายป่าและการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งในการอนุรักษ์และคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลเป็นเกาะ เนื่องจากว่าแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวกับการท่องเที่ยว มักคุเทศก์ ตลอดจนนักท่องเที่ยว จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้กำหนดไว้ตามที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้อำนาจไว้ และหน่วยงาน

⁵³กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์คุ้มครองอุทยานแห่งชาติทางทะเล คือ สำนักอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁵⁴

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรการเพื่อการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ
- 2) ประกาศจัดตั้งพื้นที่ ขยายและเพิกถอนพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ
- 3) ศึกษา วิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบาย จัดทำแผนและกำกับติดตามการประเมินผล การดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรต่างๆในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานให้เป็นไปตามหลักการจัดการอุทยานแห่งชาติและมาตรการในการจัดตั้งพื้นที่นั้น
- 4) วิเคราะห์ ศึกษาความเป็นไปได้ วางแผนและออกแบบพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก และการจัดการพื้นที่เพื่อการบริการการท่องเที่ยว
- 5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการ จัดทำระบบสื่อความหมายและพัฒนาการให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว ตลอดจนถ่ายทอดเทคโนโลยี และการให้บริการทางวิชาการเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ และการบริการการท่องเที่ยวแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชน

การที่อุทยานแห่งชาติทางทะเลมีพื้นที่มีทั้งพื้นที่ทางบกและทะเล ตลอดจนมีพื้นที่ที่ใหญ่ มาก จึงทำให้สำนักอุทยานแห่งชาติได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในการคุ้มครองและอนุรักษ์ แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ ดังนี้⁵⁵

1. ปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

แนวเขตบนบก เนื่องจากในการกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางสำนักอุทยานแห่งชาติได้ พิจารณากำหนดพื้นที่จากทรัพยากรธรรมชาติที่เห็นว่ามีสภาพเป็นที่น่าสนใจ ดังนั้น แนวเขตอุทยานแห่งชาติจึงไม่ได้ใช้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือแนวเขตธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ห้วย ภูเขา ฯลฯ เป็นแนวเขต แต่ได้ยึดถือแผนที่ระวางเป็นหลัก บางพื้นที่มีการสำรวจรังวัดหมายแนวเขตลง

⁵⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 13.

⁵⁵ รายงานประจำปี 2543, ส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้ 2544, หน้า 31-33.

บนพื้นที่จริง แต่ก็มีพื้นที่อีกมากที่มีได้มีการรังวัดหมายแนวเขต จึงทำให้ปัญหาเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างของผู้บุกรุก และหน่วยงานราชการอื่นอยู่เสมอ

แนวเขตทางทะเล การกำหนดแนวเขตในทะเลนั้นจะกระทำโดยการหมายแนวเขตลงในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งแนวเขตนี้จะยึดโยงจากจุดพิคัดต่าง ๆ ในแผนที่ระวาง แต่ในพื้นที่จริงนั้นยังไม่ได้วางท่อนแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติไว้แต่อย่างใด

2. ปัญหาเกี่ยวกับการประมง

อุทยานแห่งชาติทางทะเลหลายแห่งครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้เป็นจำนวนมาก พื้นที่ทะเลบางส่วนเป็นแหล่งทำการประมงของชาวประมงมาแต่ดั้งเดิม ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำการประมงในทะเลบริเวณที่ถูกกำหนดไว้เป็นอุทยานแห่งชาติ จึงเกิดขึ้นเสมอ ยกที่จะควบคุม

3. ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ทำกินของราษฎร

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าประชากรของประเทศไทย ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอดีตที่ผ่านมาอาชีพหลักของประชาชนส่วนใหญ่ คือ การเกษตร เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นที่ทำกินมีอยู่จำกัด พื้นที่ป่าจึงถูกรายกรบุกเข้าไปทำการเกษตรจึงมีมากขึ้นเช่นกัน นโยบายของรัฐได้มีการผ่อนผันการเข้าไปทำกิน แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหารายกรบุกพื้นที่ในลักษณะเช่นนี้ได้โดยเด็ดขาด

4. ปัญหาทางด้านกฎหมาย

ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า ทะเลที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติไม่ครอบคลุมตามคำจำกัดความคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งระบุว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งตรงกับคำจำกัดความ คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตีความตามคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดไว้เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเท่านั้น หากความหมายแท้จริงอยู่ที่ คำว่า “พื้นที่ดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และจากตัวอย่างที่ “ให้หมายความรวมถึง” นั้นเอง เช่น ลำน้ำ และทะเลสาบ ทำให้เข้าใจได้ว่า พื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบกหรือใต้น้ำก็ได้ ดังนั้น พื้นที่ผิวดินอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลจังหวัดสตูล กรณีมีการต่อสู้

ทางคดีการทำโป๊ะน้ำตื้นในทะเล ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ว่าไม่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ศาลจังหวัดสตูลพิเคราะห์ถึงแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาแล้วเห็นว่า การทำโป๊ะน้ำตื้นดังกล่าว อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา

5. ปัญหาการดำเนินคดีฐานบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ

ในกรณีพื้นที่อุทยานแห่งชาติไม่ได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ บางกรณีมีสิ่งก่อสร้างเกิดขึ้นจากการกระทำผิดด้วย เช่น ปลุกบ้าน ร้านค้า อาหาร เครื่องดื่ม ส่วนมากศาลจะพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิด และมีคำสั่งให้จำเลยพร้อมด้วยบริวารออกจากพื้นที่ที่ยึดถือครอบครอง แต่มิได้มีคำสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคารสิ่งก่อสร้างออกไปด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการกับอาคารสิ่งก่อสร้างดังกล่าว

6. ปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ที่ดินปัจจุบันมีราคาสูง โดยเฉพาะที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ที่สภาพธรรมชาติ ซึ่งเหมาะแก่การอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและเพื่อประกอบกิจการที่พักไว้บริการนักท่องเที่ยว ส่วนใหญ่ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น จึงมีกระบวนการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ซึ่งอุทยานแห่งชาติเกือบทุกอุทยานแห่งชาติประสบปัญหาดังกล่าว

7. ปัญหาการลักลอบทำไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ

ปัญหาการลักลอบทำไม้ในส่วนของส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล ถึงแม้จะไม่มาก หรือมีความเสียหายน้อยกว่าการบุกรุกแผ้วถาง แต่การลักลอบทำไม้ก็เป็นการพิสูจน์ให้ทราบถึงความเข้มแข็งของการป้องกันและปราบปราม และเกี่ยวเนื่อง ไปถึงการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อยึดถือครอบครองพื้นที่ในการทำเกษตรกรรม

8. ปัญหาการเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินเพื่อจัดทำที่พัก ค้าขายของที่ระลึก อาหารและเครื่องดื่มสำหรับนักท่องเที่ยว

ผู้ประกอบการได้ทำการบุกรุกยึดถือครอบครองก่อนการประกาศและหลังประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อจัดทำที่พัก ค้าขายของที่ระลึก อาหาร และเครื่องดื่ม สำหรับนักท่องเที่ยว

4. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

เป็นหน่วยงานใหม่ที่ได้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ป่าชายเลน บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน เพื่อความสมบูรณ์และยั่งยืนของทะเลไทย เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁵⁶

1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย และแผนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

2) เสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ มาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน

3) กำกับดูแล ประเมินผลและติดตาม ตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ มาตรการ

4) ศึกษา วิจัย พัฒนาการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชและสัตว์ทะเลที่หายากและใกล้สูญพันธุ์

5) เสนอแนะแหล่งอันครอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ในการสงวน รักษา ค้ำครอง ควบคุม ดูแล ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

6) สร้างความเข้าใจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ และฟื้นฟู ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องประสานกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ทะเลไทย โดยมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สัตว์ทะเลหายากและปลาสวยงาม การคุ้มครองปะการังและป้องกันดูแลป่าชายเลน⁵⁷ จากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการวางแผน อนุรักษ์ ป่าชายเลน แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ เพื่อให้เกาะได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนต่อไป

⁵⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

⁵⁷ <http://www.dmrc.go.th> (2004 February 02 4).

5. กรมควบคุมมลพิษ .

มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครอง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁵⁸

- 1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ
- 2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- 3) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
- 4) ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ
- 5) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสิ้นเปลือง
- 7) ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- 8) ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ
- 9) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษแล้ว จะเห็นได้ว่ากรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการที่จะช่วยฟื้นฟูสภาพความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้

⁵⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

6. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึกและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁵⁹

- 1) ส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม
- 2) รวบรวม จัดทำ และให้บริการข้อมูลข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยี
- 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งเป็นศูนย์ป้องกัน ใกล้เคียงกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม
- 4) ประสานและเสนอแนะแผน และมาตรการในการส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) ศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาด และศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม
- 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จะเห็นได้ว่ากรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักที่จะทำหน้าที่ในการส่งเสริมประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

⁵⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

7. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบาย และแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ มาตรการเงื่อนไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁶⁰

- 1) จัดทำนโยบาย และแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) ประสานและจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการจัดการให้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
- 3) ศึกษา วิเคราะห์ ประสานและกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และมาตรการและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 5) การดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐ หรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เมื่อได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างยิ่งในการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและประสานการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

⁶⁰ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

ผู้เขียนเห็นว่าทางสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะขึ้นมา เพื่อที่จะทำให้กระบวนการดังกล่าวนี้นำไปใช้ในการคุ้มครองเกาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรที่ประสานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะให้มีการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ตลอดจนควรเร่งผลักดันให้มีการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะที่ยังไม่ได้ประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ไม่ควรปล่อยให้เสื่อมโทรมแล้วถึงจะหาแนวทางแก้ไขทีหลัง

8. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

มีหน้าที่ในด้านการส่งเสริมพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี ให้มีการเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่นๆ ทั้งการขนส่งคนโดยสารและสินค้า ท่าเรือและกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และมีอำนาจหน้าที่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางน้ำและพัฒนาเครือข่ายการขนส่งทางน้ำ ตลอดจนการจัดระเบียบในการขนส่งทางน้ำ และกิจการพาณิชย์นาวี และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁶¹

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการเดินเรือในทะเล และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมสิ่งปลูกสร้างที่ลึกลงไปในทะเล จึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งในการที่จะช่วยอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

9. กรมประมง

มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาด้านการประมง และควบคุมการประมง และการผลิตสัตว์น้ำ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรประมงและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง และกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และ

⁶¹<http://md.go.th/intro/duty.htm>. (2004 February 5).

การกำหนดมาตรการในการทำประมงและใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำ โดยการควบคุมป้องกันและปราบปรามการทำประมงในทะเลให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁶²

การทำประมงที่ไม่ถูกต้องนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปะการัง จะได้รับผลกระทบจากการทำประมง ดังนั้น กรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำประมงจึงเป็นหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญในการอนุรักษ์คุ้มครองปะการังในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้

10. องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

การที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้และกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยให้มีการบริหารและพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงบูรณาการ มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำหนดแผนยุทธศาสตร์และประสานงานกับท้องถิ่นหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการจึงได้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมา⁶³ โดยองค์กรนี้มีหน้าที่ในด้านการประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวและประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน⁶⁴

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านการท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นทางด้านรายได้และการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวจึงได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาดูแล อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้นอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากว่าองค์การมหาชนน่าจะเหมาะสมกับงานเฉพาะกิจเฉพาะด้าน

⁶² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

⁶³ หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546.

⁶⁴ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546, มาตรา 17.

และไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนัก แต่ในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้นจะมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบตลอดจนมีความหลากหลายของงาน

3.2.1.2 องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การที่องค์การบริหารราชการส่วนกลางไม่อาจจัดการได้ในทุกเรื่อง จึงได้แบ่งอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ทั้งนี้ องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งองค์การบริหารส่วนภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ มีดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด

มีหน้าที่ในการบริหารราชการภายในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือตามนโยบายที่ราชการส่วนกลางได้มอบหมายเอาไว้ การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในเขตจังหวัดนั้น ตลอดจนการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย⁶⁵ นอกจากนี้แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในด้านการจัดการและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้ คือ

1) มีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดที่ตนรับผิดชอบ ในกรณีที่เขตจังหวัดนั้นได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดดังกล่าว

2) หน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ หรือดำเนินงานแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่เจ้า

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 57.

พนักงานท้องถิ่นไม่สามารถที่จะจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลด หรือขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ภายในระยะเวลาที่สมควร

3) หน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว

4) อำนาจในการใช้ดุลพินิจเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ในกรณีจังหวัดนั้นไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

5) การกำกับดูแลเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษขึ้น ซึ่งเมื่อจัดทำแล้วต้องเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนำไปรวมไว้ในแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดต่อไป

6) เป็นนายทะเบียนที่มีอำนาจในการจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการประกอบกิจการโรงแรม และเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตรวจตราควบคุมการประกอบกิจการ โรงแรมที่ไม่ได้ขออนุญาต ตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ได้ให้อำนาจไว้

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ และปัจจุบันนี้รัฐบาลได้นำระบบผู้ว่าซีไอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ โดยผู้ว่าระบบดังกล่าวนี้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁶⁶

1)เป็นผู้ชี้แนะกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

⁶⁶ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 8.

2) เป็นหัวหน้าทีมการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาพร้อมทั้งการให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

3) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าทำใน การให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการ ทำงานและมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

5) พัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำ ตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะนั้นจะมีหน่วยงานหลาย หน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว โดยได้ กำหนดแนวทางในการพัฒนาและการอนุรักษ์เข้าด้วยกันแล้วก็จะทำให้การทำงานของหน่วยงาน ต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ก็จะส่งผลให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ถ้า หากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวขึ้นมา โดยให้ความสำคัญกับการ สร้างรายได้จากการท่องเที่ยวแล้วและรัฐบาลได้นำรายได้จากการท่องเที่ยวมาเป็นตัวชี้วัด ประเมินผลการทำงานของผู้ว่าโดยไม่นำการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาประเมินด้วยแล้ว ระบบผู้ว่าซี อีโอก็จะไม่ได้ช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะมีประสิทธิภาพมาก ขึ้นแต่จะยังทำให้เกาะเสื่อมโทรมเร็วมากขึ้น

2. นายอำเภอ

มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามคำแนะนำและชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำเภอ โดยนายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะมิให้ผู้ใดมาบุกรุกครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย⁶⁷ และยังมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยมีที่อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ที่กระทำผิด เมื่อนายอำเภอได้ประสานไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว และเจ้าหน้าที่นั้นไม่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นายอำเภอก็มีอำนาจในการสั่งปรับ หรือสั่งให้หยุดหรือปิดการค้าดำเนินกิจการ เป็นต้น นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีฐานะเป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งสามารถใช้อำนาจในการที่จะควบคุมสถานบริการต่าง ๆ มิให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญในเรื่องของเสียงได้

3.2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ โดยองค์กรบริหารราชการส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง และจัดทำบริการสาธารณะในบางประเภท ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในความกำกับดูแลขององค์กรบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางอยู่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ มีดังนี้

⁶⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, มาตรา 122.

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของจังหวัด⁶⁸ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การดำเนินการในด้านการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นการดำเนินโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะสามารถทำได้ เช่น การก่อสร้างท่าเทียบเรือ เป็นต้น

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมอบหมายให้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทะเลเป็นเกาะ โดยการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ หรืออาจจะเป็นผู้เข้าไปดำเนินการในการบำรุงรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของเกาะได้เอง

2. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและการบำรุงรักษาทางน้ำ การรักษาความสะอาดที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตนเอง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการจัดทำกิจการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีท่าเทียบเรือ การท่องเที่ยว การผังเมือง ตลอดจนการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁶⁹

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งในการจัดการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

⁶⁸พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 45.

⁶⁹พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 67,68.

นอกจากมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งมีดังนี้⁷⁰

1) ในเขตควบคุมมลพิษ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลด และขจัดมลพิษเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

2) ในเรื่องของมลพิษทางน้ำ ได้กำหนดให้เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้เป็นผู้ควบคุม หรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข โดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียจากแหล่งกำเนิดไปให้ผู้รับจ้างบริการบำบัด หรือกำจัด

4) มีหน้าที่ดำเนินการและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียของตนที่จัดให้มีขึ้น

5) มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกrogateค่าเสียหายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสีย

6) การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารประเภท และขนาดโครงการ หรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคาร เพื่อให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบก่อน จึงดำเนินการออกใบอนุญาตก่อสร้างแก่โครงการนั้นได้

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่น ที่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

⁷⁰ กรมการปกครอง, กองราชการส่วนตำบล, บทบาท อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ, หน้า 39-51.

1) เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอย ลงในที่สาธารณะทั้งทางบก และทางทะเล และควบคุมการปล่อยของเสียลงในทางระบายน้ำหรือลงในทะเล

2) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ในเรื่องของการจัดเก็บ ขน กำจัดขยะมูลฝอย การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขนสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ตลอดจนมีอำนาจในการออกใบอนุญาต หรือใบรับรองการแจ้งต่อผู้ประกอบการร้านอาหาร

3) เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการควบคุมสิ่งก่อสร้างต่างๆที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ดังนั้นจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการควบคุมสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะมาก แต่การที่เป็นองค์กรที่มีพื้นที่ในการดูแลมากและเป็นองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นมาไม่นาน ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรและเทคโนโลยี จึงทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

3.2.2 องค์การภาคเอกชน

ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะนั้น หากภาครัฐได้ดำเนินการจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนนั้น ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จในการที่ดูแลรักษาให้เกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืนได้ ในส่วนนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงองค์การภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.2.1 องค์การพัฒนาเอกชน

การที่องค์กรภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากความล่าช้าของระบบราชการ ตลอดจนบุคลากรภาครัฐมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่งที่มีความเสื่อมโทรม เช่น เกาะภูเก็ต เกาะสมุย เกาะพีพี เป็นต้น เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะของภาครัฐ

องค์การพัฒนาเอกชนนับได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว เช่น การดำเนินงานของมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว ที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว หรือสมาคมวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรชุมชนและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือสมาคมเอิร์ธ ไอแลนด์ที่ส่งเสริมการอนุรักษ์และป้องกันการทำลายทรัพยากรทางทะเล หรือมูลนิธิไบโม่เซียวที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้ใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าองค์การพัฒนาเอกชนสามารถที่จะช่วยของค์กรภาครัฐในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐควรที่จะเข้าไปสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนด้านการท่องเที่ยวที่มีบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และส่งเสริมการประกอบกิจการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น

3.2.2.2 ผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

สภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะหลายแห่ง ส่วนหนึ่งเกิดจากการประกอบกิจการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ที่ได้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ไว้บริการนักท่องเที่ยว อาทิเช่น ผู้ประกอบการที่พัก ร้านอาหาร สถานบริการ หรือการให้บริการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งการที่ผู้ประกอบการเหล่านี้ต่างก็มุ่งที่จะแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการนั้น ขณะเดียวกันภาครัฐนั้นก็ไม่สามารถควบคุมการประกอบกิจการต่างๆของผู้ประกอบการได้ ดังนั้นผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะช่วยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐควรส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการได้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการเหล่านั้น อีกทั้งควรทำการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการที่มีการดำเนินกิจการโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังเช่นที่ทางมูลนิธิใบไม้เขียวได้จัดทำโครงการใบไม้สีเขียวขึ้นมา

3.2.2.3 นักท่องเที่ยว

ในการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวเวลานั้น โดยเฉพาะในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะ การประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ อาทิเช่น การดำน้ำดูปะการัง หรือกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดคลื่นในบริเวณแนวปะการังย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อปะการัง นอกจากนี้การซื้อของที่ระลึกที่ทำจากปะการังหรือซื้อปลาสวยงามหรือการทิ้งขยะ ซึ่งการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะทั้งสิ้น ดังนั้นภาครัฐจึงควรที่นะทำการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ ตลอดจนการจัดทำข้อปฏิบัติในการเดินทางท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะให้นักท่องเที่ยวได้ทราบว่ามีการกระทำหรือกิจกรรมใดบ้างที่ต้องห้าม

3.2.2.4 ประชาชนและชุมชน

ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะมีบทบัญญัติรับรองให้สิทธิประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวนี้ภาครัฐก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แม้ในแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันหรือแผนปฏิบัติการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติจะมีนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวก็ตามภาครัฐก็ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะที่อยู่ในความดูแลของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวนั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ดังจะเห็นได้จากสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่เป็นเกาะต่าง ๆ เช่น เกาะพีพี เกาะสมุย เป็นต้น ดังนั้นการให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเกาะ จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยในการจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างเช่น ชมรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของเกาะยาวน้อย ในอำเภอเกาะยาวน้อย จังหวัดชุมพร ได้ทำการส่งเสริมให้สมาชิกของชมรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวของเกาะยาวน้อย เช่น การให้บริการในการประกอบกิจกรรมท่องเที่ยวต่าง ๆ หรือการให้บริการที่พัก โดยทางชมรมได้เน้นในการให้ความรู้ในการอนุรักษ์แก่สมาชิกของชมรมและนักท่องเที่ยวมากกว่าที่จะแสวงหากำไรแต่เพียงอย่างเดียว และทางชมรมได้ทำงานร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชนในพื้นที่ โดยให้มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (มอส.) เป็นผู้หาผู้ร่วมโครงการ(นักท่องเที่ยว) ให้ชมรม⁷¹

จะเห็นได้ว่าการให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยรักษาเกาะให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไปได้ ภาครัฐจึงควรที่จะเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนอย่างจริงจัง เพราะที่ผ่านมานั้นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและความรู้ด้านการอนุรักษ์แก่ประชาชนก็คือองค์การพัฒนาเอกชน

⁷¹ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีแห่งประเทศไทย . การศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเล, 2540, หน้า 5-155 ถึง 5-156.

3.3 การจัดการท่องเที่ยวของต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาถึงการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของต่างประเทศและองค์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการท่องเที่ยว ตลอดจนศึกษาถึงการใช้นโยบายทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยว โดยประเทศที่จะได้นำมาศึกษาเปรียบได้แก่ ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

3.3.1 การจัดการท่องเที่ยวของประเทศออสเตรเลีย

3.3.1.1. การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ประเทศออสเตรเลีย (Australia) เป็นทวีปเกาะ (Island Continent) ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 7,692,024 ตารางกิโลเมตร (ใหญ่กว่าประเทศไทย 15 เท่า) มีชายฝั่งทะเลยาวถึง 36,735 กิโลเมตร ออสเตรเลียจึงเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดในโลกและเป็นทวีปที่เล็กที่สุด และประเทศออสเตรเลียมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธ์ (Federal Democracy) ประกอบไปด้วยรัฐต่าง ๆ 6 รัฐ คือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐวิกตอเรีย รัฐควีนแลนด์ รัฐแทสมาเนีย รัฐเซาท์-ออสเตรเลีย และรัฐเวสเทอร์น⁷² และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งการท่องเที่ยวมีส่วนในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยมีส่วนถึงร้อยละ 10 ของ GDP และสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศ 14 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย และมีแรงงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั้งหมด 1 ล้านคน⁷³

ประเทศออสเตรเลียได้ประสบปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการท่องเที่ยวเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทางรัฐบาลออสเตรเลียก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้ทำการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยรัฐบาลได้จัดทำ National Ecotourism Strategy เพื่อที่จะทำให้การท่องเที่ยวของประเทศออสเตรเลียเกิดความยั่งยืน โดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ทางรัฐบาลออสเตรเลียได้

⁷²[http:// www..mfa..go.th](http://www.mfa.go.th) (2003 December 10)

⁷³Linking Green Productivity to Ecotourism Experience in the Asia-Pacific region, Asian Productivity Organization Tokyo 2002, p270.

ปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการท่องเที่ยวตลอดประชาชน ออสเตรเลียจึงเป็นประเทศแรกที่ได้ทำการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในระดับชาติ⁷⁴

นอกจากรัฐบาลออสเตรเลียจะมีบทบาทที่สำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแล้ว Ecotourism Association of Australia (EAA) เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการส่งเสริมการประกอบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ซึ่ง EAA เป็นองค์กรที่มีสมาชิกของผู้ประกอบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศประมาณ 600 ราย โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการประกอบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและได้จัดทำ Code of Practice for Ecotourism Operators โดยมีสาระสำคัญสำหรับผู้ประกอบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศปฏิบัติ ซึ่งมีดังนี้⁷⁵

- 1) ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- 2) เคารพต่อวัฒนธรรมอื่น
- 3) ใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ
- 4) ให้หลักประกันว่าของเสียต่าง ๆ จะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพ
- 5) พัฒนาโครงการนำวัสดุใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่
- 6) ให้การสนับสนุนผู้รับผิดชอบต่อจรรยาบรรณ
- 7) ให้ความสนใจต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่
- 8) สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแต่ละพื้นที่เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ร่วมกันเกี่ยวกับพัฒนาการที่เกิดขึ้น และเพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ Code of Practice
- 9) พยายามใช้เครือข่ายต่าง ๆ ในการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมโดยมีการเผยแพร่ความรู้และแนวทางปฏิบัติแก่นักท่องเที่ยว
- 10) ใช้มาตรการที่คุ้มค่ายกต่อสภาพแวดล้อมและเคารพวัฒนธรรมท้องถิ่น

⁷⁴Ecotourism International Conference *The Implementation of Ecotourism*; July 18-24 1996 Institute of ecotourism Srinakarinvirot University.

⁷⁵Ecotourism Australia Guide 1995. The Ecotourism Association of Australia, p6-7.

- 11) ให้ข้อมูลและแนวทางปฏิบัติอย่างเหมาะสมทั้ง โดยวาจาและลายลักษณ์อักษรต่อลูกค้าเกี่ยวกับธรรมชาติและประวัติศาสตร์ทางวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ที่ไปเยือน
- 12) ใช้สินค้าที่ผลิตในท้องถิ่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่น แต่อย่าซื้อสินค้าที่ทำจากพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์
- 13) ไม่รบกวนหรือกระตุ้นให้เกิดการรบกวนต่อสัตว์ป่า
- 14) จอดพาหนะไว้ในที่ซึ่งจัดไว้ให้เท่านั้น
- 15) ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ของพื้นที่ที่ไปเยือน
- 16) ยึดมั่นในหลักการของ Best Practice
- 17) ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยของออสเตรเลีย
- 18) ข้อความโฆษณาต้องเป็นจริงเสมอ
- 19) เพิ่มคุณภาพของการเป็นผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ

3.3.1.2 องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการและคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยว

การที่ประเทศออสเตรเลียมีการปกครองในระบอบสหพันธรัฐ องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการท่องเที่ยวของประเทศออสเตรเลีย มีทั้งองค์กรในระดับรัฐ เช่น ในรัฐวิกตอเรีย ก็จะมี Victoria Tourism Commission หรือ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย ก็จะมี South Australian Tourism Commission และในระดับชาตินั้นจะมี คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งออสเตรเลีย (Australian Tourist Commission) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตาม Australian Tourist Commission Act 1987 โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งออสเตรเลีย คือ การทำหน้าที่ด้านการตลาด ทำการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของประเทศออสเตรเลียให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น และทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆของออสเตรเลีย⁷⁶ และตาม Australian Tourist Commission Act 1987 นั้นคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งออสเตรเลีย

⁷⁶ Australian Tourist Commission , Announce Report 1995-1996. p 1.

จะขึ้นตรงต่อ Minister for Sport and Tourism โดยมีอำนาจในการดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นหรือที่เกี่ยวกับการทำให้ภาระหน้าที่ของตนบรรลุผล ซึ่งครอบคลุม 15 ประการ ดังนี้⁷⁷

- 1) การจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2) การให้ข้อมูลและให้คำปรึกษาเพื่อให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของออสเตรเลียพัฒนาอย่างเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม
- 3) ดำเนินการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ข้อมูลจากการวิจัย
- 4) ผลิตเอกสารเผยแพร่ด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ
- 5) ดำเนินการจัดการเกี่ยวกับการผลิตและการกระจายผลิตภัณฑ์ที่มีเครื่องหมาย หรือข้อความเกี่ยวกับคณะกรรมการ
- 6) เข้าทำสัญญาต่าง ๆ
- 7) จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับรับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ
- 8) เป็นผู้ครอบครอง ใช้และควบคุมที่ดินหรืออาคารที่จักรภพเป็นเจ้าของหรือเช่า ตามที่คณะกรรมการได้รับมอบอำนาจจากจักรภพ
- 9) เป็นผู้รับมอบสิ่งของ เงินทุนและดูแลรักษาเงินทอง และทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ได้รับมา
- 10) เข้าไปดำเนินการจัดการความร่วมมือกับบุคคลอื่น ๆ
- 11) แต่งตั้งผู้แทนหรือทนายและทำหน้าที่เป็นผู้แทนของบุคคลอื่น
- 12) เป็นผู้รับการสนับสนุนเชิงพาณิชย์
- 13) เป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนการทำงาน การบริการ การอำนวยความสะดวกและข้อมูล ที่คณะกรรมการดำเนินการหรือในนามของคณะกรรมการ
- 14) ดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายภายใต้ Australian Tourist Commission Act 1987
- 15) ดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกัอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

⁷⁷ Australian Tourist Commission Act 1987, section 8.

ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ นั้น จะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในเขตพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ในเขตอุทยานแห่งชาติ ก็จะมีองค์กรของอุทยานแห่งชาติและสัตว์ป่าเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการตามที่ National Park and Wildlife Conservation Act 1975 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ประเทศออสเตรเลียยังได้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการในพื้นที่อนุรักษ์เช่น The Great Barrier Reef Marine Park Authority (GBRMPA) ซึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นตาม Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 (GBRMPA) จะทำหน้าที่ในการวางแผนบริหารจัดการในพื้นที่ของ Great Barrier Reef และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องโดยมี Queensland Park and Wildlife Service เป็นหน่วยงานปฏิบัติ⁷⁸

และในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่อยู่ในพื้นที่ของ Great Barrier Reef จะมีกระบวนการบริหารจัดการคือ มีการจัดทำนโยบาย มีการจัดแบ่งพื้นที่ใช้ประโยชน์ (Zoning Plans) และในการจัดการท่องเที่ยวในนั้น ทาง(GBRMPA)จะมีการฝึกอบรมผู้ประกอบการ และหากผู้ประกอบการรายใดต้องการที่จะเข้าประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่นี้ จะต้องมาขอใบอนุญาตจากทาง(GBRMPA) และต้องเสียค่าธรรมเนียม (Environmental Management Charge : EMC) ในการเข้ามาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวนี้ด้วย โดยทาง(GBRMPA) จะมีสมุดบันทึกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของผู้ประกอบการแต่ละราย เพื่อที่จะใช้สมุดบันทึกนี้เป็นหลักฐานในการลงโทษและเรียกจัดเก็บค่าธรรมเนียมค้างชำระต่อไป นอกจากนี้สมุดบันทึกนี้ทางองค์กรGBRMPA จะนำมาใช้เป็นข้อมูลว่ามีผู้เข้ามาใช้ประโยชน์ในปริมาณเท่าใดเพื่อที่จะนำไปใช้ในการวางแผนจัดการท่องเที่ยวต่อไป⁷⁹

⁷⁸ Susan Brambrick ,The Cambridge Encyclopaedia of Australia, Cabridge University Press 1994, p 40.

⁷⁹ <http://www.gbmpa.gov.au> (2004 January 30).

3.3.1.3. กฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยว

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางทะเลของประเทศออสเตรเลีย จะใช้วิธีการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองโดยเฉพาะการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติตาม National Park and Wildlife Conservation Act 1975 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐร่วมกับรัฐบาลมลรัฐในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองเป็นอุทยานแห่งชาติ(National Park) ทั้งอุทยานแห่งชาติทางบกและทางทะเล ในพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อไม่ให้ถูกทำลายจากมนุษย์ โดยแต่ละมลรัฐจะมีอำนาจในการออกกฎหมายของมลรัฐในการกำหนดเขตพื้นที่ของการใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ⁸⁰ นอกจากนี้ยังมี Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กร The Great Barrier Reef Marine Park Authority (GBRMPA) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการในพื้นที่ของ Great Barrier Reef Marine Park

⁸⁰ Gerry Bate , Environment Law in Australia. (Sydney : Butterworths, 1995) p.277.

3.3.2. การจัดการท่องเที่ยวของประเทศนิวซีแลนด์

3.3.2.1 การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ประเทศนิวซีแลนด์ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นเกาะขนาดใหญ่ 2 เกาะ คือ เกาะเหนือ และ เกาะใต้ และมีเกาะขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมากและมีขนาดของพื้นที่ใกล้เคียงกับประเทศญี่ปุ่น และการท่องเที่ยวของนิวซีแลนด์ก็มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและเป็นภาคเศรษฐกิจที่ทำรายได้ให้กับประเทศ ขณะเดียวกันประเทศนิวซีแลนด์ได้ประสบกับปัญหาผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยว เช่นเดียวกัน เนื่องจากแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติจะมีความเปราะบาง แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นยังไม่รุนแรงมากนัก จึงทำให้ประเทศนิวซีแลนด์เริ่มให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ประเทศนิวซีแลนด์และประชาชนของนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีความตระหนักและความรับผิดชอบอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁸¹ จึงทำให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กเป็นธุรกิจครอบครัว เป็นชุมชนในท้องถิ่นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติที่มีความสนใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและต้องการที่จะมีความสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการประกอบกิจกรรมการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่อนุรักษ์นั้นผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อกรมอนุรักษ์⁸²

3.3.2.2 องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการและคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมภาคบริการที่สำคัญยิ่ง ในการสร้างรายได้ให้กับประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คือ คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand Tourism Board) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตาม New Zealand Tourism Board Act 1991 มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและมีหน้าที่ในด้านการตลาดโดยการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวรู้จักประเทศนิวซีแลนด์และมีหน้าที่ในการแนะนำรัฐบาลด้านการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการวางแผนด้านการท่องเที่ยว⁸³

⁸¹ <http://www.mfa.go.th> (2003 December 02).

⁸² <http://www.ecotour.co.nz> (2004 January 30).

⁸³ <http://www.tourisminfo.co.nz> (2004 January 05).

และหน่วยงานที่มีบทบาทในการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวของประเทศนิวซีแลนด์ คือ กรมอนุรักษ์ (Department of Conservation) ซึ่งแต่เดิมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ต่อมาได้มีการจัดตั้งกรมอนุรักษ์ตาม Conservation Act 1987 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจกรมอนุรักษ์ เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดูแลพื้นที่อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศและปัจจุบันกรมอนุรักษ์ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁸⁴

1. การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ
2. การจัดตั้งพื้นที่สงวน และพื้นที่อนุรักษ์
3. ปกป้องป่าพื้นเมือง
4. ปกป้องแหล่งน้ำ ป่า และแม่น้ำที่มีทัศนียภาพสวยงามของประเทศ
5. ปกป้องสัตว์ป่าพื้นเมือง
6. ดูแลไม่ให้มีการจัดทำประมงน้ำจืดเพื่อการค้า
7. ดูแลสถานที่ประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์
8. อนุรักษ์ทะเลและปกป้องสัตว์เลื้อยคลานด้วยนมในทะเลของเกาะที่อยู่ห่างจากชายฝั่งมาก

และการที่ประเทศนิวซีแลนด์มีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นจำนวนมากและโดยส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ ทางกรมอนุรักษ์ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในพื้นที่อนุรักษ์ ทางกรมอนุรักษ์จึงได้นำระบบสัมปทาน (Concession) มาใช้ในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งกรมอนุรักษ์เชื่อว่าระบบสัมปทานเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยในการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ได้ เนื่องจากการให้บริการท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวได้จัดหาไว้ให้แก่นักท่องเที่ยวนั้น ได้อยู่ในมาตรฐานที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อพื้นที่นั้น ซึ่งกระบวนการของสัมปทานในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์มีดังนี้⁸⁵

⁸⁴ <http://www.doc.govt.nz> (2004 January 09).

⁸⁵ <http://www.doc.govt.nz> (2004 January 09).

1) ผู้ที่จะต้องการเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ จะต้องยื่นคำขออนุญาตในการเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ โดยจะต้องเสนอแผนการจัดการผลกระทบที่เกิดจากการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งแผนการจัดการนี้จะมีรายละเอียดแตกต่างกันไป แล้วแต่ประเภทของธุรกิจท่องเที่ยวที่ต้องการเข้าไปดำเนินการ

2) คำร้องของผู้ประกอบการ อาจจะถูกทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รู้ และให้ประชาชนในพื้นที่ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนการดังกล่าว

3) คณะกรรมการอนุรักษ์ จะพิจารณาโครงการที่เสนอมาและจะให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่ ก็จะแจ้งให้ผู้เสนอโครงการทราบ หากอนุญาตอาจจะมีการต่อรองกับผู้เสนอโครงการให้เพิ่มเติมรายละเอียดที่ชัดเจนและทำสัญญากันตามกฎหมาย ซึ่งในสัญญานั้นอาจกำหนดระยะเวลาค่าเช่าประจำปี

4) ในการพิจารณา จะมีหลักการพิจารณาที่สำคัญคือกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการและหากมีสิ่งปลูกสร้างด้วยแล้ว สิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่นั้น

5) ผู้ได้รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับกรมอนุรักษ์

6) ประโยชน์ที่ผู้ได้รับสัมปทานจะได้รับ คือสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และการ ได้รับการคุ้มครองจากกรมอนุรักษ์ตามเงื่อนไขที่ตกลง

3.3.2.3 กฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองแหล่งท่องเที่ยว

แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติโดยส่วนใหญ่ของประเทศนิวซีแลนด์จะอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ โดยกฎหมายที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือ Conservation Act 1987 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งแต่เดิมนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านการอนุรักษ์มีหลายหน่วยงาน กฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดให้กรมอนุรักษ์เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการอนุรักษ์ทั้งหมดซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้กรมอนุรักษ์มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁸⁶

1. บริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์พื้นดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรดั้งเดิม
2. ส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรดั้งเดิมในนิวซีแลนด์
3. การจัดให้มีการศึกษา และส่งเสริมการอนุรักษ์
4. สนับสนุนให้มีการพักผ่อนหย่อนใจและการอนุญาตให้มีการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ให้สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

และกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ที่ต้องคุ้มครองเป็นพิเศษ คือการอนุรักษ์คุ้มครองอุทยานแห่งชาติ จะต้องมีการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งทรัพยากรทางประวัติศาสตร์และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามาท่องเที่ยวและพักผ่อน และในพื้นที่นิเวศวิทยา จะต้องมีการปกป้องสิ่งที่มีคุณค่าโดยเฉพาะแต่ละพื้นที่

⁸⁶ <http://www.doc.govt.nz> (2004 January 09).