

กฎหมายในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ*

LAW ON SAFETY AND SECURITY IN PUBLIC BEACH AREAS

ศุภรดา กันหนะตร

Supharada Kunhanate

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University, Thailand

E-mail: supharada_k@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่โดยเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริงและตรงจุด เนื่องจากปัญหาที่ประเทศไทยได้ประสบอยู่มาเป็นเวลานานนั้น มักจะทำให้เกิดการสูญเสียอยู่เสมอ ซึ่งปัญหาเช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือด้านความปลอดภัยในพื้นที่ดังกล่าว และนำไปสู่ความเสียหายด้านภาพลักษณ์ในการบริหารจัดการของทางภาครัฐ ซึ่งการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมนั้น ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถควบคุมความเสียหายและความสูญเสีย อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวเสียหายตามไปด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว พบว่า ต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อดูแลและป้องกันปัญหาด้านความปลอดภัยในบริเวณชายหาดสาธารณะ โดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นประเทศจาไมกา สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประเทศออสเตรเลีย หรือสหรัฐอเมริกา (รัฐฟลอริดา) เพื่อให้มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำสำหรับดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้เข้ามาใช้บริการในบริเวณดังกล่าว ควบคู่ไปกับการเติบโตของประเทศ ทั้งนี้ จากการศึกษา ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้น ข้อจำกัด และอุปสรรคของกฎหมายไทยแล้ว พบว่า ปัญหาของประเทศไทยเกิดจากการไม่มีกฎหมายในการดูแลความปลอดภัยในบริเวณชายหาดสาธารณะเป็นการเฉพาะ จึงมีข้อเสนอแนะว่า จำต้องมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะโดยตรง เพื่อรักษามลประโยชน์ของผู้ที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่ดังกล่าว และผลประโยชน์ของประเทศไทยให้สูงที่สุด

* Received June 22, 2022; Revised July 1, 2022; Accepted July 19, 2022



คำสำคัญ: กฎหมาย, ความปลอดภัย, พื้นที่ในบริเวณชายหาดสาธารณะ

Abstract

The purpose of this research was to study the problems and solutions of laws in Thailand on the safety and security in public beach areas, namely the enactment of a new law especially in order to address the aforementioned problems truly and directly. Due to the problems that Thailand has been facing for a long time, this always cause of loss. These kinds of problem affect the reliability of safety and security in these areas, and lead to damage in the image of the government's management. The fact is that Thailand does not have a law that can comprehensively solve the problem, causing Thailand to be unable to control the damage and loss; moreover, this will affect the tourism economy. When comparing to those in other countries, safety and security are found to be very important to them, which appears through the law that enacts to take care and prevent problems in safety and security specifically, whether it is Jamaica, Republic of South Africa, Australia, or United State of America (Florida), in order to have units and lifeguard to look after the safety and security of those who come to use the service in the area along with the growth of the country. According to the related studies, it was revealed that there were the problems, limitations, obstacles and solutions of laws in Thailand, and it was found that Thailand's problems arise from the lack of specific laws on safety and security in the public beach areas. Therefore, it is suggested that Legislation to ensure safety and security in public beach areas must be enacted directly, in order to maintain the benefits of people and the interests of Thailand as much as possible.

Keywords: Law, Safety and Security, Public Beach Area

บทนำ

พื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะนั้น ถือเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศไทย โดยภายในช่วงระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา มีรายได้ทั้งสิ้น 3,600,327 ล้านบาท และมีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาในบริเวณพื้นที่ 23 จังหวัดชายทะเล สูงถึง 451,610,858 คน และในแต่ละปี มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นกว่าปีก่อนๆ (ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, 2558) จึงได้มีการจัดให้มีกิจกรรมนันทนาการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะไว้รองรับ

นักท่องเที่ยว เพื่ออำนวยความสะดวกสบายและความปลอดภัย ซึ่งกลายเป็นจุดสนใจหลักของการเดินทางมาท่องเที่ยวในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กิจกรรมต่างๆ นั้น นำมาซึ่งความเสียหายและอันตรายต่างๆ โดยหนึ่งในนั้นคือ ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณดังกล่าว อาทิ อุบัติเหตุเรือเจ็ทสกีชนกับเรือประมง (เวิร์คพอยท์ นิวส์, 2560) นักท่องเที่ยวตกจากพาราเซลลิ่งเสียชีวิต (วอยซ์ ทวี, 2560) นักท่องเที่ยวเล่นไคท์บอร์ดจมน้ำ (เวิร์คพอยท์ นิวส์, 2560) เป็นต้น อันส่งผลให้ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะมาเป็นเวลานาน และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมั่นคงถาวร ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยจะได้มีการนำนโยบายมาปรับใช้ในเชิงปฏิบัติในแต่ละท้องที่ที่มีบริเวณติดกับชายหาดสาธารณะ เพื่อเป็นมาตรการในการดูแลความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว โดยมักจะจัดให้มีขึ้นเป็นบางช่วงเวลา อาทิ เทศกาลปีใหม่ สงกรานต์ หรือช่วงท่องเที่ยวต่างๆ แต่หาประสิทธิภาพเพียงพอไม่ เนื่องจากการแก้ไขปัญหามีหลายเหตุ มีระยะเวลาอันจำกัด และไม่มีสภาพบังคับใช้อย่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากสถิติอุบัติเหตุทางน้ำแล้ว พบว่าอุบัติเหตุส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่บริเวณชายฝั่งของประเทศไทย (Tagu Offshore Thailand, 2561) ทั้งนี้ เกิดจากการจมน้ำจนเสียชีวิต ซึ่งถือเป็นสาเหตุการเสียชีวิตอันดับ 1 ของเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีในประเทศไทย (Hfocus, 2563) โดยเด็กชายมีอัตราการเสียชีวิตมากกว่าเด็กหญิงถึง 2 เท่า (สำนักโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค, 2554) และถือเป็นจำนวนเด็กไทยที่เสียชีวิตจากเหตุจมน้ำมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ถึง 5-15 เท่า (สำนักโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค, 2553)

สาเหตุหลักที่เป็นปัจจัยในการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงในเรื่องของกฎหมายในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะของประเทศไทยนั้น อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจ การตระหนักถึงความสำคัญ และความสามารถในการจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายขึ้น ทั้งนี้ ที่ปัญหาด้านความปลอดภัย เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะมีผลในการตัดสินใจเดินทางมาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะของนักท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับการดูแลจากทางภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประสงค์จะได้รับเห็นการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงของภาครัฐอย่างยิ่ง (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2559) ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับประชาชน ประกอบกับหน้าที่พื้นฐานของรัฐในการทำให้เกิดสิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ควรจะต้องได้ (วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, 2561) โดยผลกระทบในด้านความปลอดภัยนี้ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ด้านการบริหารจัดการของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางที่ไม่ดีนัก และยังอาจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว ถ้าหากยังปล่อยให้ปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นอยู่ต่อไป เนื่องจากประเทศไทยนั้น ไม่มี



กฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ โดยเฉพาะเลย และนโยบายต่างๆ ที่นำมาปรับใช้ในเชิงปฏิบัติก็ไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะดูแลและคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เข้ามาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะได้ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากบันทึกรายงานสถิติเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางน้ำแล้ว ไม่ว่าจะเกิดจากการทำกิจกรรมนันทนาการ การเล่นน้ำ กีฬาทางน้ำ หรืออุบัติเหตุจากความไม่ระมัดระวังที่เพียงพอของผู้เข้ามาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะแล้วนั้น จะพบว่า อัตราการบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูง แต่ประเทศไทยกลับไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะบังคับใช้ในพื้นที่บริเวณดังกล่าว เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้เข้ามาใช้บริการ จึงไม่สามารถควบคุมและป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ในอดีตที่ผ่านมา ได้มีการพยายามจะแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะบ้างแล้ว โดยการนำเอานโยบายท้องถิ่นมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในแต่ละท้องที่ อาทิ การจัดจ้างบริษัทไลฟ์การ์ดของภาคเอกชน เพื่อดูแลพื้นที่ 12 ชายหาด ณ จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น (ฐานเศรษฐกิจ มัลลิมิตเดีย, 2561) แต่กลับพบว่า ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนและตรงจุด ซึ่งการจัดการปัญหาด้านความปลอดภัย ถือเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้มี เนื่องจากส่งผลต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของมนุษย์ทุกคน และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะของประเทศไทย ซึ่งในหลายประเทศทั่วโลก ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้มาเนิ่นนานและได้ปรากฏออกมาอย่างเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายในประเทศเพื่อมาดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะโดยเฉพาะ ซึ่งมีการบังคับใช้อย่างจริงจังและได้ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงปัจจัยหลักในอนาคตของประเทศที่จำเป็นต้องมีการขยายตัวหรือเจริญเติบโตในด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกด้วย ซึ่งกฎหมายของต่างประเทศนี้ ปรากฏอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละลักษณะและภูมิประเทศของประเทศนั้นๆ แต่มีความโดดเด่นที่ใกล้เคียงกันคือ ด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ อาทิ ประเทศจาไมกาที่ประสบความสำเร็จในด้านการดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้เข้ามาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ โดยจัดขึ้นในรูปแบบของการบังคับใช้กฎหมายให้กิจการที่ได้รับอนุญาตในพื้นที่จำต้องจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อดูแลและป้องกันอันตรายให้แก่ผู้เข้ามาใช้บริการ โดยมีกฎหมายชื่อว่า Beach Control (Safety Measures) Regulations, 2006 ในส่วนของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีกฎหมายชื่อว่า Beach By Law, 2015 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้เข้ามาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ มิให้สร้างความเดือดร้อนรำคาญ และยังเป็นกฎหมายที่บังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยในพื้นที่ดังกล่าว หรือในส่วนของประเทศออสเตรเลียที่ขึ้นชื่อเรื่องเอกลักษณ์และการท่องเที่ยวชายหาด ซึ่งได้มีการจัดตั้งหน่วยงานช่วยเหลือชีวิตทางน้ำที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลเกี่ยวกับ

มาตรฐานความปลอดภัยทางน้ำ กล่าวคือ Surf Life Saving Australia (SLSA) และ Australian Lifeguard Service ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันหลายองค์กรและการสนับสนุนของทางภาครัฐ ก่อให้เกิดหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนจนได้รับเงินบริจาคเพื่อให้องค์กรดำเนินอยู่ต่อไปได้

นอกจากนี้ ยังมีรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกาที่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดพื้นที่ทำกิจกรรมนันทนาการและการจัดโซนนิ่งของการทำกิจกรรมทางน้ำต่างๆ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยที่สุด คือ The 2010 Florida States (including Special Session A) Chapter 327; Vessel Safety ซึ่งมีประสิทธิภาพในแง่ของการจัดการพื้นที่ทำกิจกรรมและควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะอีกด้วย ทั้งนี้ โดยทุกประเทศที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ยังมีหน่วยงาน องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้ผ่านการคัดสรรและทดสอบมาโดยเฉพาะเพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากกฎหมายของประเทศไทยแล้วนั้น ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 รวมถึง เทศบัญญัติท้องถิ่นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ได้แก่ เทศบัญญัติ เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ประกาศเมืองพัทยา เรื่องกำหนดเขตควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องการจอดเรือ เที่ยบเรือ และการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณท่าเทียบเรือ พ.ศ. 2546 ก็ตาม ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่มีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ โดยเฉพาะ แต่มักจะปรากฏในลักษณะที่เป็นการดูแลท้องที่ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากชายหาดสาธารณะมักกระจายออกไปทั่วประเทศ และอยู่ภายใต้การดูแลอย่างเป็นทางการทั่วไปจากทางภาครัฐ ซึ่งในส่วนนี้นั้น หน่วยงานหรือองค์กรยังไม่มีความรู้ความชำนาญซึ่งเป็นการเฉพาะด้านเกี่ยวกับพื้นที่ทางน้ำมากพอที่จะให้การช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการช่วยชีวิตทางน้ำ อุปกรณ์ช่วยชีวิตทางน้ำที่เหมาะสม การจัดสรรพื้นที่ทำกิจกรรม หรืออื่นๆ ในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงในบริเวณชายหาด เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะแตกต่างออกไปจากพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นๆ จำต้องมีความเชี่ยวชาญชำนาญ ความรู้เฉพาะด้าน และวัสดุอุปกรณ์ที่เป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้การจัดการการบริหารด้านความปลอดภัยยังไม่เพียงพอต่อการดูแลผู้ที่มาใช้บริการในพื้นที่ดังกล่าว



จากตัวอย่างทั้งหมดที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีกฎหมายออกมาเพื่อดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายพรมแดนโดยเฉพาะนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีชื่อเสียงทางการท่องเที่ยวและชายพรมแดนที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศนั้นๆ จึงอาจจะกล่าวได้ว่า มูลค่าทางด้านเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวและด้านความปลอดภัยในพื้นที่ชายพรมแดน ดังเช่นที่ในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินแก่ผู้เข้ามาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายพรมแดนอย่างยิ่ง จึงทำให้การท่องเที่ยวเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศนั้นๆ ดังนั้น การบริหารจัดการ ดูแลและคุ้มครองด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายพรมแดน ไม่ใช่เพียงแต่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง แต่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ชายพรมแดน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีกฎหมายเพื่อมาบังคับใช้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อหลากหลายประเทศทั่วโลกได้ตระหนักถึงเรื่องนี้แล้ว เล็งเห็นได้ว่า สิ่งที่ยั่งยืนและควบคู่ไปกับประเทศในด้านของการท่องเที่ยวแล้วนั้น ก็คือความปลอดภัย ดังนั้น ปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ไม่อาจมองข้าม และมีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องทำการศึกษากฎหมายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยชายพรมแดนที่ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหายาอย่างเฉพาะเจาะจงเพื่อที่จะนำมาพิจารณาและหาหนทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับการบัญญัติกฎหมายใหม่ และนำไปบังคับใช้ในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายพรมแดน
2. เพื่อทราบปัญหาและจุดบกพร่องที่เกิดจากการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายพรมแดน เพื่อที่จะสามารถเห็นถึงประเด็นปัญหาและสามารถกำหนดกฎหมายที่เหมาะสมในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายพรมแดนได้
3. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบแนวทางการจัดการอันเกี่ยวข้องกับกฎหมายในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายพรมแดนของต่างประเทศ โดยจะทำการศึกษากฎหมายของประเทศจาไมกา สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประเทศออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา (รัฐฟลอริดา) กับกฎหมายไทย
4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยเฉพาะ เพื่อที่จะนำมาปรับใช้กับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายพรมแดนของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ ใช้วิธีการวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Research) บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลจากสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นจากทางอินเทอร์เน็ต หนังสือ และงานเขียนอื่นๆ ตลอดจนบทความที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์ ปรับปรุงแก้ไข และพัฒนากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ให้มีความเหมาะสมและสามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัย

จากปัญหาด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านอุบัติเหตุ สถิติการบาดเจ็บและเสียชีวิต พุทธิดีกรรรมที่เป็นการเดือดร้อนรำคาญในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ การทำกิจกรรมทางน้ำที่มีลักษณะเป็นอันตราย ซึ่งเกิดจากการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะมาควบคุมความเสียหายและเป็นการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ดังกล่าว ขาดความรู้ความสามารถของหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญเฉพาะทางที่จะมาจัดการดูแลและปฏิบัติงาน ส่งผลให้ความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะของประเทศไทยนั้น ขาดประสิทธิภาพที่เพียงพอต่อการป้องกันภัยอันตรายให้แก่ผู้ที่มาเข้าใช้บริการในบริเวณดังกล่าว ซึ่งปัญหาเหล่านี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ที่เข้ามาเข้าใช้บริการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและภาพลักษณ์ด้านการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันอาจจะส่งผลเสียต่อประเทศไทยได้ โดยปัญหาเหล่านี้ สามารถแก้ไขหรือบรรเทาลงได้ด้วยการบัญญัติกฎหมายออกมาควบคุมดูแลในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะอย่างเหมาะสม โดยเมื่อวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะแล้ว พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะสามารถดูแลและคุ้มครองในด้านความปลอดภัยให้แก่ผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะได้อย่างเหมาะสมและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 รวมถึง เทศบัญญัติท้องถิ่นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ได้แก่ เทศบัญญัติ เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ประกาศเมืองพัทยา เรื่องกำหนดเขตควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องการจอดเรือ เทียบเรือ และการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณท่า



เทียบเรือ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงกับการดูแลความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในท้องที่ต่างๆ ซึ่งอยู่ใกล้กับพื้นที่ในบริเวณชายหาดสาธารณะ

แตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศที่พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความปลอดภัยและพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะอย่างมาก โดยเฉพาะการทำกิจกรรมนันทนาการในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งมักจะเป็นกิจกรรมที่เกิดอุบัติเหตุบ่อยที่สุด จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศออกมาเพื่อดูแลและป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะเป็นการเฉพาะ และได้มีการบังคับใช้ที่จริงจังและเคร่งครัดเป็นอย่างยิ่ง ประเทศแรกคือ ประเทศจาไมกา ได้บัญญัติกฎหมายชื่อ The Beach Control (Safety Measures) Regulations, 2006 เพื่อดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ โดยได้มีการกำหนดให้พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ อาทิ โรงแรม รีสอร์ท สโมสร หรือกิจการอื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน จะต้องมีการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำที่มีใบอนุญาตและได้รับการฝึกอบรม จะต้องมีการจัดเตรียมอุปกรณ์สำหรับช่วยเหลือชีวิตทางน้ำที่เพียงพอและใช้งานได้อย่างทันท่วงที และได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ และเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม ได้มีการกำหนดพื้นที่สำหรับการทำกิจกรรมนันทนาการต่างๆ อาทิ สำหรับเล่นน้ำ เล่นเรือ ตกปลา โดยจะต้องมีการจัดท่อนลอยและกันชนสำหรับป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ และได้กำหนดข้อห้าม ข้อจำกัดในการกระทำความผิดในพื้นที่ดังกล่าว พร้อมบทลงโทษที่รุนแรงและเคร่งครัด ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่เป็นระบบระเบียบและชัดเจนแน่นอนในด้านวิธีการและการปฏิบัติงาน

ในส่วนของประเทศที่สอง คือ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นอีกประเทศที่ได้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ จนได้รับสถานะธงสีน้ำเงิน ซึ่งหมายถึง ชายหาดได้ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัย ความสะอาด และสิ่งแวดล้อมในระดับสากล ซึ่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้รับรางวัลถึง 10 ชายหาดสาธารณะ และได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดการและควบคุมการเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะและพฤติกรรมต่างๆ ที่อาจจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ กล่าวคือ Beach By Law, 2015 โดยได้มีการกำหนดโซนนิ่งของการทำกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะไว้อย่างชัดเจน และกำหนดว่าพื้นที่ใดสามารถเข้าไปทำกิจกรรมได้ หรือพื้นที่ใดไม่สามารถเข้าไปได้หากมีได้รับอนุญาต อาทิ การเล่นเรือ การนำยานยนต์หรือสัตว์เลี้ยงเข้ามาในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ และจุดมุ่งหมายหลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การควบคุมพฤติกรรมที่เป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญของผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่บุคคลอื่น รวมถึง เรื่องการรักษาความสะอาดของ

ประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความรำคาญ การบาดเจ็บ หรือไม่สะดวกสบายแก่บุคคลอื่น ตลอดจนการกระทำใดๆ ที่เป็นการขัดขวางหรือฝืนต่อการปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย หรือกระทำต่ออุปกรณ์ช่วยเหลือชีวิตในพื้นที่ดังกล่าว โดยได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่ละเอียด ระบุไว้ชัดเจนแน่นอนถึงพฤติกรรมที่เป็นอันตราย ซึ่งถือเป็นการควบคุมความประพฤติของผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีอีกหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ หนึ่งในนั้นคือ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งถือเป็นประเทศเกาะที่ใหญ่ที่สุดในโลก และมีแนวปะการังที่ยาวที่สุดในโลก ส่งผลให้ชายหาดของประเทศออสเตรเลียมีชื่อเสียงเป็นอย่างมาก ซึ่งกลายเป็นส่วนสำคัญและเอกลักษณ์ของประชาชนของประเทศนี้ และเนื่องจากความนิยมในการท่องเที่ยวและพักผ่อนของประชาชน ทำให้เกิดกิจกรรมทางน้ำที่แปลกใหม่ อันเป็นต้นเหตุของการจมน้ำและเสียชีวิต ดังนั้น ทางภาครัฐจึงได้ผลักดันให้เกิดสหพันธ์การช่วยชีวิตทางน้ำขึ้น และมีหน่วยงานที่ดูแลรักษาความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ กล่าวคือ Surf Life Saving Australia (SLSA) และ Australian Lifeguard Service ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ สภาและรัฐบาลของประเทศออสเตรเลียได้ส่งเสริมและสนับสนุนเงินทุนการดำเนินงาน เพื่อเป็นการดูแลความปลอดภัยและช่วยเหลือทางน้ำ มีรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนการรายงานการช่วยเหลือชีวิตและสถิติอุบัติเหตุที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ทำให้รัฐบาลและประชาชนเชื่อมั่นในการมีอยู่ขององค์กรดังกล่าว จนได้รับการยอมรับจากสากลว่าเป็นองค์กรช่วยเหลือชีวิตที่มีประสิทธิภาพและดีที่สุดใน

และอีกประเทศที่มีความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดอย่างยิ่ง คือ สหรัฐอเมริกา ได้มีการบัญญัติกฎหมายกลางเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานให้แก่รัฐอื่นๆ โดยได้กำหนดและวางแผนมาตรการทางกฎหมายในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ เพื่อเป็นการช่วยเหลือและเฝ้าระวัง ซึ่งในที่นี่ ได้หยิบยกรัฐฟลอริดาเพื่อชี้ให้เห็นถึงกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ The 2010 Florida Statutes (including Special Session A) Chapter 327; Vessel Safety ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดโซนนิ่งสำหรับกิจกรรมทางน้ำต่างๆ ให้แยกต่างหากออกจากกัน เพื่อมิให้กิจกรรมอย่างหนึ่ง ไปส่งผลกระทบต่อกิจกรรมอีกอย่างหนึ่ง อันอาจจะเป็นสาเหตุของการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตได้ อาทิ การจัดพื้นที่ดำน้ำ จะต้องไม่มีเรือแล่นเข้ามาในบริเวณดังกล่าว เป็นต้น รวมถึง การกำหนดเรื่องความสามารถของผู้แล่นเรือ การควบคุมแอลกอฮอล์และสารเสพติด ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งธงสัญลักษณ์ บานเตือนต่างๆ ในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ซึ่งเหมือนกันกับในอีกหลายประเทศทั่วโลก



ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้ว ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายของประเทศจาไมกา (The Beach Control (Safety Measures) Regulations, 2006) กฎหมายของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Beach By Law, 2015) หน่วยงานทางกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย (Surf Life Saving Australia (SLSA) และ Australian Lifeguard Service) หรือกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (รัฐฟลอริดา The 2010 Florida Statutes (including Special Session A) Chapter 327; Vessel Safety) ต่างมีการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศของตนออกมาโดยเฉพาะเพื่อเป็นการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ และป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดจากการทำกิจกรรมนันทนาการต่างๆ ในพื้นที่บริเวณดังกล่าว ซึ่งในแต่ละประเทศก็มีมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาและความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี ก็มีจุดที่เหมือนกันอยู่ กล่าวคือ ทุกประเทศให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายในด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยในพื้นที่ดังกล่าว อาทิ การจัดจ้างเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำ อุปกรณ์ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำที่พร้อมใช้งาน และการจัดโซนนิ่งสำหรับการทำกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานภาครัฐหรือกิจการของภาคเอกชน รวมถึงการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่สำคัญสำหรับการคุ้มครองและดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

จะเห็นว่า ประเทศไทยนั้น ยังขาดกฎหมายที่เหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ซึ่งปัญหาด้านความปลอดภัยนี้ สามารถทำการแก้ไขและพัฒนาได้โดยการบัญญัติกฎหมายใหม่ของประเทศไทยขึ้นมา โดยนำกฎหมายของต่างประเทศมาเป็นแบบอย่างในการบัญญัติกฎหมายโดยเฉพาะ และเมื่อประเทศไทยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว การเดินทาง ความนิยมและเอกลักษณ์ และจำนวนผู้เข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะที่อาจจะดำเนินมาถึงในภายภาคหน้า ประกอบกับพบว่า ปัญหาที่แท้จริงนั้น เกิดขึ้นจากการไม่มีกฎหมายเพื่อบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากพอ ดังนั้น เพื่อทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างตรงจุดและยั่งยืน ประเทศไทย

จำเป็นต้องทำการบัญญัติกฎหมายเพื่อดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะให้เหมาะสมกับประเทศ เพื่อเป็นการประกันความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินให้แก่ผู้เข้ามาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ โดยยึดกฎหมายของต่างประเทศเป็นหลักเกณฑ์และแม่แบบ

อภิปรายผล

จากการศึกษาและวิจัยในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ พบว่า ปัญหาสำคัญของ

ประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขมาเป็นเวลานาน คือ ปัญหาด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของมาตรการความปลอดภัย ด้านอุปกรณ์ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำที่ครบครันและพร้อมใช้งาน ด้านเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรที่ชำนาญในการช่วยเหลือชีวิตทางน้ำ และอีกนัยนัยประการที่นำไปสู่ผลกระทบด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ อันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยแล้ว พบว่า ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะสามารถนำมาบังคับใช้ต่อการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะได้อย่างครอบคลุม ตรงจุด และมีประสิทธิภาพมากพอที่จะคุ้มครองและป้องกันอันตรายให้แก่ผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะเลย โดยกฎหมายที่ได้ศึกษาค้นคว้าแล้วพบว่า พอจะมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประชาชนอยู่บ้าง คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2562 นอกจากนั้นแล้ว ยังรวมถึง เทศบัญญัติเรื่องควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 ประกาศเมืองพัทยา เรื่องกำหนดเขตควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การจอดเรือเทียบเรือ และการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณท่าเทียบเรือ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีความใกล้เคียงเกี่ยวกับการจัดการและบริหารพื้นที่ในบริเวณชายหาดสาธารณะมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าว กลับไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ เนื่องจากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือประกาศข้างต้นนั้น ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การดูแลความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะเลย และไม่มีตอนใดในกฎหมายฉบับใดที่ได้กล่าวถึงมาตรการ แผนการ หรือการดำเนินงานใดๆ ที่เห็นว่า เป็นการดูแลและป้องกันอันตรายในพื้นที่บริเวณดังกล่าว อีกทั้ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า พื้นที่บริเวณชายหาด เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่อาจมีเอกชนรายใดสามารถครอบครองได้ จึงส่งผลให้การดูแลพื้นที่บริเวณดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของทางภาครัฐ ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาฉบับใหม่เพื่อที่จะเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะนั้น จึงจำต้องมีวัตถุประสงค์หลักในการวางมาตรการ แนวทางการดำเนินงาน เครื่องมืออุปกรณ์ บุคลากรและหน่วยงานเฉพาะทาง ซึ่งต้องมีอยู่อย่างครอบคลุมและสามารถแก้ไข้ปัญหาที่ประสบอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าพื้นที่บริเวณนั้น ทางภาคเอกชนจะได้รับ



อนุญาตให้ทำประโยชน์หรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้ แตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศอย่างสิ้นเชิง ตรงที่

ต่างประเทศให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะอย่างยิ่ง ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะมีเอกชนรายใดได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์อยู่ก็ตาม โดยปรากฏอย่างเด่นชัดอยู่ในกฎหมายของต่างประเทศ กล่าวคือ ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะโดยเฉพาะ เพื่อดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้เข้ามาใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ โดยกฎหมายของแต่ละประเทศนั้น นอกจากจะดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะแล้ว ยังมีข้อกำหนดที่ห้ามไปถึงพฤติกรรมที่ไม่สมควรหรือไม่เหมาะสมของผู้เข้ามาใช้บริการ เพื่อมิให้มีการกระทำที่เป็น การเดือดร้อนรำคาญ หรือความประพฤติที่อาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่างๆ ได้ ซึ่งในกฎหมายของแต่ละประเทศนั้น ได้ระบุถึงรายละเอียด รวมไปถึงข้อยกเว้น ขั้นตอนและวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดวางมาตรการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะไว้อย่างชัดเจน และในประการที่สำคัญที่สุดที่ทุกประเทศต่างกำหนดไว้เหมือนกัน คือ หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งรวมถึง หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตที่ได้รับการฝึกอบรมในการช่วยเหลือชีวิตทางน้ำ โดยเฉพาะ และในบางประเทศ ยังมีความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งรวมไปถึงองค์กร ร่วมกันระหว่างประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ ในกฎหมายทุกฉบับมีลักษณะที่สำคัญเด่นชัด คือ การดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ และมีลักษณะที่คล้ายกันหลายมาตรการ กล่าวคือ การกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำ การกำหนดให้มีอุปกรณ์ช่วยเหลือชีวิตที่พร้อมใช้งาน การกำหนดโซนนิ่งในการทำกิจกรรมทางน้ำแต่ละประเภท และการจัดทำป้ายธง สัญลักษณ์เพื่อเป็นการแจ้งเตือนในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ เพื่อเป็นการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะให้แก่ผู้เข้ามาใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของประเทศจาไมกา ที่มีชื่อกฎหมายว่า The Beach Control (Safety Measures) Regulations, 2006 กฎหมายของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ที่มีกฎหมายชื่อว่า Beach By Law, 2015 หน่วยงานของประเทศออสเตรเลียที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติการ ปกครองท้องถิ่น ชื่อว่า Surf Life Saving Australia (SLSA) และ Australian Lifeguard Service หรือสหรัฐอเมริกาที่มีเมืองขึ้นชื่อเรื่องชายหาดอย่าง รัฐฟลอริดา ที่มีกฎหมายชื่อว่า The 2010 Florida Statutes (including Special Session A) Chapter 327; Vessel Safety ที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเช่นเดียวกัน คือ ลดอุบัติเหตุในพื้นที่บริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อทำการ เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว จะพบว่า มีข้อ แตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศไทยยังขาดกฎหมายในการดูแลความปลอดภัยใน

พื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะที่จะสามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนและตรงจุด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นมาใหม่ เพื่อให้ปัญหาที่ประเทศไทยได้ประสบมาเป็นเวลานานนี้ ลดลงและหมดไปในที่สุด

สรุป/ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์จากปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศแล้วนั้น เห็นว่า ประเทศไทยสามารถนำกฎหมายในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพที่ดีมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาโดยเฉพาะ กล่าวคือ ประการแรก ให้กฎหมายฉบับใหม่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่ดูแลพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะโดยเฉพาะ เพื่อดูแลความปลอดภัยแยกต่างหากจากหน่วยงานอื่น อันจะทำให้ความรับผิดชอบในพื้นที่ที่มีความจำเพาะมากยิ่งขึ้น โดยไม่ทำให้เกิดการทับซ้อนหรือสับสนให้อำนาจและหน้าที่ รวมถึงการกำหนดให้มีบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางในด้านความปลอดภัยในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับพื้นที่ทางน้ำ ทั้งนี้ โดยให้มีการกำหนดให้มีการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำให้เพียงพอต่อการดูแลผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ จัดให้มีเตรียมพร้อมด้านอุปกรณ์ช่วยเหลือชีวิตและสถานพยาบาลที่เพียงพอ การจัดทำโซนนิ่งสำหรับทำกิจกรรมต่างๆ จัดทำป้าย ธง หรือสัญลักษณ์ที่เป็นสากลและได้มาตรฐาน มีการกำหนดเวลาเปิดและปิดชายหาดสาธารณะ เป็นต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้ผู้ที่มาเข้าใช้บริการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะได้ตระหนักถึงความสำคัญด้านความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง ในส่วนของภาคเอกชน กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะ ประเภท รีสอร์ท โรงแรม สถานให้บริการกิจกรรมทางน้ำ หรือกิจกรรมอื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน จะต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในพื้นที่อย่างถูกต้องตามกฎหมายจากทางภาครัฐ และต้องจัดให้มีมาตรการขั้นพื้นฐานในการดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้ที่มาเข้าใช้บริการกิจการของตนเอง ในพื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะที่เชื่อมต่อกับพื้นที่ของกิจการตนเอง และเป็นการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ จะต้องมีการจัดสรรในเรื่องของขอบเขตการเข้าใช้พื้นที่บริเวณชายหาดสาธารณะให้ชัดเจน ว่าพื้นที่ใดสามารถเข้าไปทำกิจกรรมนันทนาการได้ และพื้นที่ใดต้องห้ามมิให้เข้าไป โดยมีการกำหนดเวลาเปิดและปิดสำหรับชายหาดที่สามารถเข้าไปทำกิจกรรมใดๆ โดยจะต้องมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชีวิตทางน้ำอยู่ในขณะเปิดทำการ และในประการที่สำคัญที่สุด จะต้องมีบทลงโทษที่จริงจังและเหมาะสมกับการกระทำความผิด โดยพิจารณาจากผลของการกระทำว่า



กระทบต่อสังคมส่วนใหญ่หรือไม่ ซึ่งจะต้องเป็นบทลงโทษที่เคร่งครัดและรุนแรง เพื่อมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำ หรือเกิดการเลียนแบบพฤติกรรมได้

เอกสารอ้างอิง

- ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล. (2558). สถิติจำนวนนักท่องเที่ยว 23 จังหวัดชายทะเล ปี พ.ศ. 2552-2558. เรียกใช้เมื่อ 15 ธันวาคม 2563 จาก http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_contentcontent&view=article&layout=edit&id=346&Itemid=173&lang=th
- เวิร์คพอยท์ นิวส์. (2560). เจ็ทสกีนักท่องเที่ยวชนเรือประมงกลางทะเลบางแสน บาดเจ็บ 1 ราย. เรียกใช้เมื่อ 22 ธันวาคม 2563 จาก <https://workpointtoday.com/เจ็ทสกี-ชนเรือประมง/>
- วอยซ์ทีวี. (2560). ถึงเวลาทบทวนเล่นพาราเซลลิ่งเสียชีวิต จะแก้ปัญหายังไงให้กับนักท่องเที่ยว. เรียกใช้เมื่อ 23 ธันวาคม 2563 จาก <https://www.voicetv.co.th/read/507154>
- เวิร์คพอยท์ นิวส์. (2560). นักท่องเที่ยวไม่สนคำเตือน เล่นโคทบอร์ดโต้คลื่นจนน้ำดับ. เรียกใช้เมื่อ 24 ธันวาคม 2563 จาก <https://workpointtoday.com/นทท-ไม่สนคำเตือน-เล่นโคท/>
- Tagu Offshore Thailand. (2561). เสร้า อัลบั้มภาพ ก่อน-หลัง ซากเรือมรณะ ภาพที่สุดแสนจะธรรมดา แต่ทำไมยิ่งดูยิ่งขนลุก. เรียกใช้เมื่อ 7 มกราคม 2563 จาก <https://www.facebook.com/taguthailand/posts/310672709712593/>
- Hfocus. (2563). คลังข้อมูลสุขภาพปี63 พบเด็กต่ำกว่า 15 ปี จมน้ำสูง เหตุพลัดตกว่ายน้ำไม่เป็น. เรียกใช้เมื่อ 16 มกราคม 2564 จาก <https://www.hfocus.org/content/2020/10/20352>
- สำนักโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค. (2554). ข้อมูลมรณบัตรของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. เรียกใช้เมื่อ 29 มกราคม 2564 จาก https://www.hiso.or.th/hiso/tonkit/tonkits_36.php
- สำนักโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค. (2553). น้ำพราดชีวิต จมน้ำครองสถิติสูงสุดการตายของเด็กไทย. เรียกใช้เมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <https://mgronline.com/live/detail/9530000007483>
- วันชัย เอกพรพิชญ์. (2561). ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนของตำรวจภูธรจังหวัดนครศรีธรรมราช. เรียกใช้เมื่อ 5 มีนาคม 2564 จาก

http://www.dsdw2016.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_25602561/PDF/8513s/รวม.pdf

ฐานเศรษฐกิจ มัลติมีเดีย. (2561). ภูเก็ตพุ่ม 40 ล้าน คุณเข้มความปลอดภัย จ้างไลฟ์การ์ดดูแลนักท่องเที่ยว 12 ชายหาด. เรียกใช้เมื่อ 17 มีนาคม 2564 จาก <https://www.thansettakij.com/content/business/344349>

Beach Control (Safety Measures) Regulations. (2006). Retrieved on April 3, 2021 from https://elaw.org/sites/default/files/content_type_law_attachment/beach-control-reg-2006.pdf

Beach By Law. (2005). Retrieved on April 27, 2021 from <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/saf193880.pdf>

Surf Life Saving Australia (SLSA) and Australian Lifeguard Service. (2015). Retrieved on May 24, 2021 from <https://sls.com.au/>

United States Code. (1994). Retrieved on June 16, 2021 from [https://uscode.house.gov/The Florida Statutes \(including Special Session A\) Chapter 327;](https://uscode.house.gov/The Florida Statutes (including Special Session A) Chapter 327;)

Vessel Safety. (2010). Retrieved on July 30, 2021 from <http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?StatuteYear=2010>