# ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล กับบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล

## Role of the Thai Maritime Enforcement Command Centre for Maritime Disaster Relief

**พลเรือตรี ภราดร พวงแก้ว**
รองเจ้ากรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือ

**Rear Admiral Paradon Puangkaew**
Director Office Department Royal Thai Navy

E-mail: ppuangkaew@yahoo.com

# บทคัดย่อ

บทบาทของ ศรชล. ในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภายหลังการยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการแล้วนั้น ด้วยแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยในทะเลที่สูงขึ้น มีความรุนแรง และส่งผลกระทบในวงกว้างมากขึ้น รัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก และลักษณะของสาธารณภัยทางทะเลที่มีความแตกต่างจากสาธารณภัยทางบกอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในประเด็นของการที่ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และการบริหารจัดการภายใต้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 การวิจัยในครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ศรชล. ในฐานะศูนย์อำนวยการ ซึ่งมีอำนาจในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล สามารถกำหนดบทบาทของตนในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ. 2550 อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดในการบูรณาการเครื่องมือของรัฐในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลต่อไป ผลการวิจัยพบว่าการกำหนดบทบาทของ ศรชล. ในฐานะศูนย์อำนวยการในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้นควรกำหนดให้ครอบคลุมใน 3 ประเด็น ประกอบด้วย 1. แนวคิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการกำหนดนโยบายให้เชื่อมโยงกันมากขึ้น 2. แนวคิดการประเมินสถานการณ์และการเตรียมความพร้อม โดยจัดทำแนวความคิดในการประเมินสถานการณ์และเตรียมความพร้อมของ ศรชล. ให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 3. แนวคิดการควบคุม สั่งการ เมื่อสาธารณภัยทางทะเลเกิดขึ้นของ บก.ศรชล. ซึ่งกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในทะเล ควรมีความเชื่อมโยงในระดับเดียวกันกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช) เพื่อให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวม และเกิดการบูรณาการทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

**คำสำคัญ:** ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, ทะเลอาณาเขต, เขตต่อเนื่อง, ทะเลหลวง, ไหล่ทวีป, เขตเศรษฐกิจจำเพาะ

# ABSTRACT

The world climate has been changed dramatically over decades causing various impacts on human lives and environments. The man-made and natural disasters now are emerging more frequently and seriously both on land and at sea. A critical responsibility of state to mitigate those disasters that happen timely and appropriately is inevitable. However, the way to manage a disaster at sea may have significant challenges compared to on land one due to specific characteristic governmental policies, limitation of resources and requirement of experienced man power. For many years, the Thai government has spent a great deal of budget to educate and train its officials or even in conduct various disaster relief operations under the National Disaster Prevention and Relief Act 2550 BE and the National Disaster Prevention and Relief Plan 2558 BE, otherwise those activities appear to be inefficient when maritime disasters happen. For maritime disasters, Thailand normally experiences such problems as a lack of disaster early warning, information exchange, agency capabilities and authority to integration.

To deal with maritime disasters systematically, the Thai Maritime Enforcement Coordinating Centre, operated by the Royal Thai Navy, has been upgrading to the Command Centre (Thai-MECC) with its authority to integrate governmental agencies as necessary, joint task forces and trained personnel. Therefore, the aim of this research is to identify the role of Thai-MECC to prevent, manage and mitigate maritime disasters consistent with the concerning national act and plan. The result of this research indicates the role of Thai-MECC should be as follows. 1. The concept for national disaster relief should be comprehensive and realistic both on land and at sea disasters with an increase of participation of relevant agencies and stakeholders in policy process from policy formulation to implementation. 2. The Thai-MECC should have its own obvious and effective concept for maritime disaster in terms of pre-incident preparation, situation assessments and crisis action plans based on the national disaster management concept. 3. The Thai-MECC should play a vital role in response to maritime disasters as a command centre for agency integration, command and control and information exchange as well as Thai-MECC Areas should be an incident command centre in their responsible areas. In addition, the command and control structure for maritime disaster should be at a same as national level.

# บทนำ

สภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับทะเลทั้ง 2 ด้านคือ ด้านตะวันตกเป็นทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกา ส่วนทางด้านตะวันออกเป็นอ่าวไทย มีความยาวของขอบฝั่งรวมกันกว่า 1,580 ไมล์ รวมถึงมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ) ซึ่งมีเนื้อที่โดยรวมประมาณ 314,000 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ดังกล่าวนำมาซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างมหาศาล จากการประเมินผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ประเทศไทยได้รับในแต่ละปี พบว่าผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทยมีมูลค่าประมาณ 24 ล้านล้านบาทต่อปี และมีแนวโน้มจะเพิ่มมูลค่าขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลประโยชน์เหล่านี้มาจากการประมงทะเล ทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ การท่องเที่ยว และการใช้ทะเลเป็นเส้นทางคมนาคมในการลำเลียงขนส่งสินค้า ทั้งนี้ประเทศไทยมีแท่นขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในอ่าวไทยรวมจำนวน 225 แท่น ผลิตก๊าซและน้ำมันเพื่อตอบสนองความต้องการใช้งานภายในประเทศคิดเป็นจำนวนร้อยละ 30 ของปริมาณการใช้ภายในประเทศ และใช้การขนส่งสินค้าทางทะเลจำนวนร้อยละ 90 ของสินค้านำเข้าและส่งออกทั้งมวลด้วยจำนวนเรือสินค้าเข้า-ออกประมาณปีละ 15,000 ลำ หรือโดยเฉลี่ยเดือนละ 1,250 ลำ รวมถึงมีการนำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจำนวนร้อยละ 70 ของปริมาณความต้องการใช้ภายในประเทศ นอกจากนี้ผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวทางทะเลยังทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาลในแต่ละปี อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในพื้นที่เขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น หากยังรวมถึงทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากลที่ประเทศไทยสามารถแสวงหาประโยชน์ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงนับได้ว่าทะเลเป็นแหล่งที่มาของกำลังอำนาจของชาติทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร พลังงาน และสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมความมั่นคงและความมั่งคั่งของชาติ อันจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

ภายใต้ความสำคัญของทะเลต่อความมั่นคงและมั่งคั่งของชาติตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาความมั่นคงทางทะเลในมิติต่าง ๆ เช่นเดียวกัน เช่น ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลและกรรมสิทธิ์ในเกาะต่าง ๆ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะยังคงไม่สามารถเจรจาทำความตกลงกันได้ในห้วง 20 ปีข้างหน้า รวมถึงการแสวงหาทรัพยากรจากทะเลและในพื้นที่เหลื่อมทับจากรัฐอื่น ๆ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีปริมาณมากขึ้นในทุกปี เนื่องจากทรัพยากรบนแผ่นดินเริ่มลดน้อยลง นอกจากนั้นการใช้ทะเลในปัจจุบันรัฐยังต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ทั้งปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ทางทะเล อันประกอบด้วย การก่อการร้ายในทะเล การประมงโดยผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การหลบหนีเข้าเมือง และการโยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่ปกติทางทะเล การค้ามนุษย์และการใช้แรงงานผิดกฎหมาย การลักลอบลำเลียงยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายทางทะเล การกระทำอันเป็นโจรสลัด อุบัติเหตุทางทะเลและภัยพิบัติตามธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามสภาพความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก และการแสวงหาประโยชน์จากทะเลของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

จากสภาพทางภูมิศาสตร์และความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางทะเลตามที่กล่าวมาข้างต้น ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ 17 มี.ค. 2540 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับ 5 หน่วยงานทางทะเล ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกกว่า 24 หน่วยงาน จึงต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น การบริหารจัดการของรัฐ การเพิ่มขึ้นของการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรและการทำลายสิ่งแวดล้อม ความเปลี่ยนแปลงของภัย

คุกคาม และอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึง ศรชล. เดิมยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางทะเล ความเพียงพอของกำลังพล งบประมาณ และการพัฒนาองค์ความรู้ จึงมีความจำเป็นต้องยกระดับของ ศรชล. จากศูนย์ประสานงานให้เป็นศูนย์อำนวยการ โดยกองทัพเรือได้เสนอร่าง พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ....ในเดือน มี.ค. 2558 และคณะกรรมการร้อยกรองงาน และคณะกรรมการนโยบายของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบเมื่อเดือน มิ.ย. 2559 หลังจากนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. เข้าพิจารณาในการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ 15 ส.ค. 2559 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการ และ สมช. ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมี พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เมื่อ 20 ก.ย. 2559 โดยที่ประชุมมีมติอนุมัติหลักการตามที่ สมช. เสนอ พร้อมทั้งส่งร่าง พ.ร.บ. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) พิจารณา รวมทั้งมอบให้ สมช. ดำเนินการเรื่องการซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ตามมติ ครม. เมื่อ 24 ก.ค. 2550 ปัจจุบันร่าง พ.ร.บ. ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และอยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐกับสำนักงาน ก.พ.ร. ทั้งนี้ คาดว่าร่าง พ.ร.บ. จะผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีผลบังคับใช้ในเดือน ก.ค. 2561

สำหรับสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ศรชล. จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเลในทุกด้าน การบังคับใช้กฎหมายในทะเลโดยบูรณาการกำลังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ การช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างการตระหนักรู้ถึงผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย ศรชล. จะมีบทบาทในภาวะปกติในการติดตามสถานการณ์และประเมินภัยคุกคามทางทะเล ในการปฏิบัติงาน ศรชล. จะสามารถควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแล อำนวยการ และบูรณาการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหา รวมทั้งเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐเข้าด้วยกันในการป้องกัน ปราบปราม หรือแก้ไขปัญหาเหตุการณ์ หรือการกระทำผิดกฎหมายที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเล เมื่อปรากฏว่าการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลใดเกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐไม่มีหน่วยงานของรัฐใดรับผิดชอบ มีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการ ทั้งนี้ ในภาวะไม่ปกติอันสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลอย่างกว้างขวางหรือรุนแรง กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่นที่ต้องประกาศภาวะไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติมอบหมายให้ ศรชล. เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแล ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง จัดการ แก้ไข หรือบรรเทาปัญหาที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับภัยพิบัติทางทะเลนั้นนับเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงประการหนึ่งที่มีแนวโน้มขยายตัวรุนแรงขึ้นอันสืบเนื่องจากการเสียสมดุลทางธรรมชาติจากการใช้และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรอันกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลประการหนึ่งที่ ศรชล. ต้องบริหารจัดการ จากการประเมินสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในอนาคตนั้น ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกได้รับการประเมินว่ามีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและความถี่มากยิ่งขึ้น และจะมีจำนวนประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบและมีความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก โดยมีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติร้อยละ 44.4 ความเสี่ยงในการสูญเสียชีวิตของประชาชนร้อยละ 82 ความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบร้อยละ 94 และความเสี่ยงต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจร้อยละ 94 ทั้งนี้ ภัยที่มีแนวโน้มการเกิดสูงที่สุดคือ อุทกภัยร้อยละ 41.8 และเป็นภัยที่สร้างผลกระทบต่อ

ประชาชนมากที่สุดด้วยเช่นกันคือร้อยละ 56.7 ในขณะที่ภัยจากแผ่นดินไหวเป็นภัยที่สร้างความสูญเสียต่อชีวิตประชาชนมากที่สุดร้อยละ 71.9 และสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจสูงที่สุดคือร้อยละ 75.9 ปัจจุบันกลไกการบริหารจัดการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 โดยใช้หน่วยงานของรัฐทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในลักษณะการควบคุมและติดตามสถานการณ์จากกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่จัดตั้งขึ้นแบบเฉพาะกิจตามระดับ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติหรือสาธารณภัยทางทะเลที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะเฉพาะและมีความแตกต่างในเชิงบริหารจัดการบางประการจากกลไกดังกล่าว กล่าวคือภัยพิบัติทางทะเลนั้นโดยธรรมชาติเกิดนอกเขตอธิปไตยของรัฐเกินกว่า 12 ไมล์ทะเล ไม่มีหน่วยงานท้องถิ่นรับผิดชอบ แต่เป็นภาระของทุกรัฐที่ต้องให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม รวมทั้งรัฐชายฝั่งที่ต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อลดความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน และผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนและบริเวณใกล้เคียง ภายใต้ทรัพยากรของรัฐ เช่น เรือ อากาศยาน และผู้ปฏิบัติงานในทะเลที่มีอยู่อย่างจำกัด ที่ผ่านมานั้นบทบาทของ ศรชล. ในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเลยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในประเด็นของการบริหารจัดการและขาดอำนาจในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อยับยั้ง ป้องกัน หรือบรรเทาสาธารณภัยในทะเล อย่างไรก็ตาม การยกระดับ ศรชล. เป็นศูนย์อำนวยการที่กำลังจะเกิดขึ้นนั้น สามารถสร้างระบบและกลไกที่เหมาะสมในการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ ศรชล. ได้รับ จากหลักการและเหตุผลตามที่กล่าวมาแล้วนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาและทำการวิจัยเพื่อกำหนดบทบาทของ ศรชล. ด้านการบรรเทาสาธารณภัยในทะเลให้ชัดเจน อันทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การบูรณาการ และการบริหารทรัพยากรของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไปในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวโน้มและรูปแบบของสาธารณภัยทางทะเลที่เกิดขึ้นในห้วง 10 ปีข้างหน้าระหว่าง พ.ศ. 2560-2570

2. เพื่อศึกษาปัญหาจากการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล

3. เพื่อศึกษาบทบาทของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ....

4. เพื่อกำหนดบทบาทและกลไกของของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล

## ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวโน้มและรูปแบบของสาธารณภัยทางทะเลที่เกิดขึ้นในห้วง 10 ปีข้างหน้าระหว่าง พ.ศ. 2560-2570

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล

3. ทำให้ทราบถึงบทบาทของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ....

4. ทำให้ทราบถึงบทบาทของของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล และสามารถนำงานวิจัยไปใช้ประกอบการจัดทำเอกสารแนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในด้านการบรรเทาสาธารณภัยต่อไป

## การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่สืบค้นตามแหล่งข้อมูลตามสถาบันการศึกษาทั้งในสายงานพลเรือนและทางทหารในห้วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2556-2560) นั้นมีไม่มากนัก ทั้งนี้ อาจสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยในทะเลมีหน่วยงานของประเทศไทยที่มีขีดความสามารถทั้งด้านองค์บุคคลและ

ทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด เช่น กรมเจ้าท่า กองบังคับการตำรวจน้ำ และอาจมีหน่วยงานที่สามารถปฏิบัติการอย่างเต็มรูปแบบในทุกระดับของสาธารณภัยได้เพียงหน่วยงานเดียวคือกองทัพเรือเท่านั้น การปฏิบัติการบรรเทาสาธรณภัยในหลักนิยมทางทหารนั้นโดยทั่วไปถูกจัดให้อยู่ในสาขาการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือสงคราม (Military Operation Other Than War: MOOTW) ซึ่งการปฏิบัติการสาขานี้ได้ถูกพัฒนาแนวคิดและหลักนิยมจากประสบการณ์ปฏิบัติงานของหน่วยกำลังเฉพาะกิจในพื้นที่ปฏิบัติการมาอย่างต่อเนื่องจนเกิดอัตตลักษณ์ และหลักนิยมเป็นของตนเองตลอดห้วงเวลาที่ผ่านมา รวมทั้งเป็นที่รับรู้อย่างแพร่หลายในสาขาการปฏิบัติการด้านบรรเทาภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR)

สำหรับงานวิจัยเรื่องบทบาทของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในการบรรเทาสาธารณภัยฉบับนี้ถือเป็นเรื่องใหม่ สืบเนื่องมาจากการจัดตั้ง ศรชล. เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบูรณาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในทุก ๆ ด้าน ซึ่งครอบคลุมถึงสาธารณภัยในทะเลด้วยยังไม่แล้วเสร็จ มีเพียงแต่ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ยังคงปฏิบัติงานอยู่ในการประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ในการบรรเทาสาธารณภัยขนาดเล็กเท่านั้น สำหรับการปฏิบัติงานในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในทุกระดับในห้วงที่ผ่านมานั้นอยู่ในความควบคุมอำนวยการและสั่งการจากกองทัพเรือเป็นหลัก โดยมีศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือเป็นหน่วยควบคุม

ในส่วนของงานวิจัยในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้น น.อ.ศรยุทธ พุ่มสุวรรณ์ นักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ รุ่นที่ 48 ประจำปีการศึกษา 2559 ได้เคยทำการวิจัยในเอกสารประจำภาค เรื่องการพัฒนาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือในทศวรรษหน้า เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือ โดยศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ผ่านมาและแนวทางในการเตรียมความพร้อมของกองทัพเรือที่จะรับมือกับสถานการณ์และภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยออกมาว่า กองทัพเรือควรพัฒนาขีดความสามารถในการบรรเทาสาธารณภัยทั้งทางด้านองค์วัตถุ องค์บุคคล องค์ยุทธวิธี และระบบสารสนเทศ รวมถึงมีข้อเสนอแนะให้

1. จัดทำแผนการเสริมสร้างกำลังรบในระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว ให้เหมาะสมกับภัยพิบัติทางทะเลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถรับมือกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้ โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ

2. จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือให้ครอบคลุมภัยพิบัติทางทะเล และ

3. ปรับบทบาทของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ไปเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

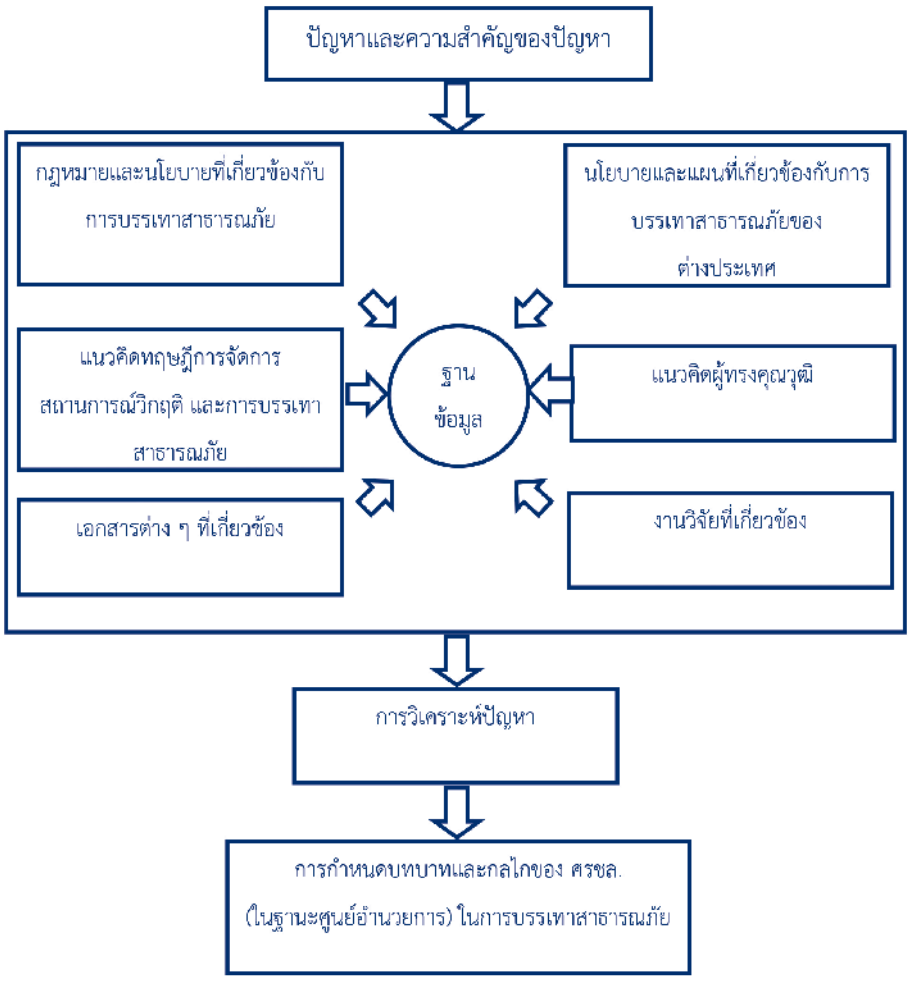
## แนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

การวิจัยครั้งนี้ได้สัมภาษณ์ผู้บริหารของกองทัพเรือจำนวน 2 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อขอทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทย และบทบาทของ ศรชล. ด้านการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

**1. พล.ร.ต. เชิงชาย ชมเชิงแพทย์ ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ**

การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทยนั้นยังคงดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 แต่ด้วยการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลมีรูปแบบที่เฉพาะและแตกต่างจากสาธารณภัยทางบกอย่างมีนัยสำคัญ อาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานในบางครั้ง ปัญหาดังกล่าวเนื่องมาจากโครงสร้างของการบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเน้นการรองรับสาธารณภัยทางบกเป็นหลัก อาจไม่เหมาะสมในด้านโครงสร้างการบังคับบัญชา และการบริหารจัดการเมื่อนำมาใช้เพื่อภารกิจในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรกำหนดแผนบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ

กรอบแนวคิดของการวิจัย




ที่ผ่านมาการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลใช้ขีดความสามารถของกองทัพเรือเป็นหลัก ซึ่งในการปฏิบัติการและประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ภายใต้ ศรชล. เป็นไปตามกรอบอำนาจกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีการกำหนดอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา สั่งการ และบูรณาการขีดความสามารถได้อย่างเป็นรูปธรรม การปรับโครงสร้าง ศรชล. ขึ้นเป็นศูนย์อำนวยการทำให้เกิดความชัดเจนในด้านการควบคุมบังคับบัญชา และการบริหารจัดการ จึงแก้ปัญหาเหล่านี้ได้และจะนำไปสู่การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

**2. น.อ.ดุลยวัฒน์ เชาว์ดี รองผู้อำนวยการกองกิจการความมั่นคงทางทะเล สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ**

การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของไทยดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งโครงสร้างและการบริหารจัดการเน้นไปที่การบรรเทาสาธารณภัยทางบกอาจมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับโครงสร้าง และการบริหารจัดการ จึงอาจต้องกำหนดแผนเพื่อรองรับบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะ

สาธารณภัยทางทะเลเป็นภัยที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากสาธารณภัยทางบกเพราะเกิดในทะเล และส่วนใหญ่จะเกิดในทะเลหลวงซึ่งห่างจากฝั่งกว่า 12 ไมล์

ทะเล ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ สำหรับที่ผ่านมา ทร. เป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลภายใต้ ศรชล. เนื่องจากเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีขีดความสามารถ และยังคงประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายที่หน่วยต่าง ๆ รับผิดชอบ อาจทำให้การดำเนินการขาดการบูรณาการ และขาดเอกภาพในการสั่งการและควบคุมการปฏิบัติ การปรับโครงสร้าง ศรชล. เป็นศูนย์อำนวยการนั้นจะแก้ปัญหาความไม่คล่องตัวดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

## กรอบแนวคิดของการวิจัย

1. ศึกษาบทบาทของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย โดยวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบคำถามว่า ศรชล. ควรมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลอย่างไร?

2. ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในภาพรวมของประเทศไทย รวมถึงปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน

3. ศึกษาแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยจากทฤษฎีด้านการบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินการของประเทศต่าง ๆ งานวิจัย และแนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวคิดในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานด้านการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

4. วิเคราะห์อำนาจตามกฎหมายของ ศรชล. ตามข้อ 1 วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของหน่วยงานในการปฏิบัติงานตามข้อ 2 และเปรียบเทียบการดำเนินการจากกรอบทฤษฎีและตัวแบบตามข้อ 3 เพื่อกำหนดแนวคิดด้านโครงสร้างและการรับสถานการณ์ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในการจัดการสาธารณภัยทางทะเลต่อไป

5. วิเคราะห์หนทางแก้ไขปัญหาเพื่อตอบคำถามวิจัยต่อไป

## ผลการวิจัย

1. แนวโน้มและรูปแบบของสาธารณภัยทางทะเลที่เกิดขึ้นในห้วง 10 ปีข้างหน้า ระหว่าง พ.ศ. 2560-2570 ตามที่ภัยพิบัติทางทะเลนั้นนับเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงประการหนึ่งที่มีแนวโน้มขยายตัวรุนแรงขึ้นอันสืบเนื่องมาจากการเสียสมดุลทางธรรมชาติจากการใช้และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรอันกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลซึ่งแนวโน้มมีความรุนแรงและความถี่สูงขึ้น และจะมีจำนวนประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบและมีความเสียหายทางเศรษฐกิจสูง และต้องใช้งบประมาณ และทรัพยากรณ์อย่างสูงในการแก้ไขปัญหา

2. ปัญหาจากการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล สำหรับบทบาทของ ศรชล. ในการช่วยเหลือประชาชน และบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้น ศรชล. ได้ดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง และปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ประสานและกระจายข้อมูลเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล และเรือประสบภัย การบรรเทาสาธารณภัยในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล โดยมีหน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบในการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลหลายหน่วย เช่น จท. ซึ่งดูแลด้านความปลอดภัยทางน้ำ และ กปภ. และ มท. ดูแลด้านการบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่บริเวณชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานจริงหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดอยู่มากในด้านทรัพยากร เช่น เรือ อากาศยาน กำลังพล ความเชี่ยวชาญ และสิ่งอุปกรณ์ต่าง ๆ ทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยในทะเลมีอยู่อย่างจำกัด และไม่สามารถตอบสนองต่อสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่จำเป็นต้องบูรณาการกำลังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในภาพรวม จึงจำเป็นต้องประสานขอใช้กำลังจากกองทัพเรือเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม กองทัพเรือเองก็มีข้อจำกัดด้านอำนาจในการบูรณาการและขาดนโยบายหรือกฎหมายรองรับ และอาจดำเนินการเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น

3. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามร่าง พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.... ประกอบด้วย

3.1 หน้าที่และความรับผิดชอบ ร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ได้กำหนดให้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ให้ ศรชล.เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

สำหรับแนวความคิดในการรับสถานการณ์ของ ศรชล. นั้นในภาวะปกติ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยทั่วไปให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางทะเลตามขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานทางทะเลนั้น โดยในกรณีที่เกินขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐ ไม่มีหน่วยงานรัฐใดรับผิดชอบมีความจำเป็นต้องบูรณาการในการปฏิบัติงาน หรือมีความจำเป็นอื่น คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอาจกำหนดให้ ศรชล.เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา กำกับดูแล และอำนวยการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาโดยบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานทางทะเลเข้าด้วยกัน สำหรับในกรณีที่มีภาวะไม่ปกติเกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ ศรชล. เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา กำกับดูแล ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง จัดการแก้ไข หรือบรรเทาปัญหาที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมการทางทะเลภายในพื้นที่ และระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

3.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ศรชล. ในภาวะปกติและไม่ปกติ เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ายานพาหนะ หรือบุคคลในยานพาหนะนั้นได้กระทำผิดเกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเลใด ๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามความจำเป็น เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง หรือแก้ไขสถานการณ์ รวมทั้งให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวน และในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ให้มีอำนาจกระทำการเท่าที่จำเป็น

4. บทบาทและกลไกของของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล จากปัญหาการจัดการสาธารณภัยทางทะเลที่ยังขาดความชัดเจนสืบเนื่องมาจากปัญหาสำคัญคือ พื้นที่การเกิดสาธารณภัยในทะเลเหล่านั้นส่วนมากเกิดนอกเขตอธิปไตยของรัฐเกินกว่า 12 ไมล์ทะเล การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในลักษณะของการให้หน่วยงานปกครองตามพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบและให้อำนาจผู้รับผิดชอบในพื้นที่สั่งยกระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ตามสถานการณ์นั้น อาจไม่เหมาะสมกับการจัดการสาธารณภัยในทะเล ทั้งนี้ กลไกเดิมที่ประเทศไทยใช้อยู่ในการจัดการสาธารณภัยในทะเล คือการสั่งการจากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์หรือหน่วยงานราชการระดับนโยบาย เพื่อเตรียมการรับสถานการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติตามธรรมชาติ เช่น วาตภัย หรืออุทกภัยที่มีความรุนแรง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามโครงสร้างการจัดการสาธารณภัยของประเทศเตรียมจัดการรองรับทั้งทางบกและทางทะเล สำหรับทางทะเลเมื่อได้รับการประสานสั่งการ หรือแจ้งเตือนภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง กองทัพเรือจะจัดเตรียมหมู่เรือบรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (มบภ.ทร.) ภายใต้การควบคุมโดยศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) เข้ารับสถานการณ์และช่วยเหลือประชาชนทั้งในทะเลและบริเวณชายฝั่งทะเล อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการดำเนินการดังกล่าวอาจขาดความอ่อนตัว กรณีที่ภัยพิบัติเหล่านั้นเกิดเป็นกรณีฉุกเฉิน เช่น กรณีเรือโดยสารขนาดใหญ่ประสบอุบัติเหตุอัปปาง หรือโดนกัน อันทำให้เกิดน้ำมันหรือสารเคมีรั่วไหลลงสู่ทะเลเป็นจำนวนมาก มีผู้ประสบภัยจำนวนมากรอคอยการช่วยเหลือ จำเป็นต้องระดมสรรพกำลังเพื่อแก้ไขสถานการณ์ ในขณะที่หน่วยปฏิบัติงานหลักเช่น กองทัพเรือขาดอำนาจในการบูรณาการขีดความสามารถระดมสรรพกำลัง รวมทั้งอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมสั่งการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการสาธารณภัยในทะเลมีความชัดเจนจึงควรมีแผนบรรเทาสาธารณภัยในทะเลเป็นการเฉพาะที่มี ศรชล. ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเป็นหน่วยงานหลัก โดยแผนบรรเทาสาธารณภัยในทะเลนี้จะมีความเชื่อมโยงกับ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

พ.ศ. 2558 โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

4.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบูรณาการพัฒนาระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ ในขณะที่ภารกิจด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) ตามร่าง พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.... มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะจึงมีความสอดคล้องกันอยู่เดิมแล้ว เพียงแต่เพิ่มการประสานงานในการกำหนดนโยบายให้เชื่อมโยงกันมากขึ้น

4.2 แนวคิดการประเมินสถานการณ์และการเตรียมความพร้อม ศรชล. สามารถประยุกต์นำหลักการในการบรรเทาสาธารณภัยที่เกี่ยวข้องตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มาใช้กับการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลได้ โดยต้องจัดทำแนวความคิดในการประเมินสถานการณ์ และเตรียมความพร้อมของ ศรชล. ให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการบรรเทาสาธารณภัย

4.3 แนวคิดการควบคุม สั่งการ และประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐในการควบคุม สั่งการ เมื่อสาธารณภัยทางทะเลเกิดขึ้น นอกจาก ศรชล. จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมสถานการณ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ศรชล. ยังสามารถประยุกต์ใช้ทฤษฎีระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) โดย บก.ศรชล. สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์การบัญชาการร่วม (Unified Command) เพื่ออำนวยการ สั่งการในการบริหารจัดการทรัพยากรในภาพรวม และ ศรชล.ภาค 1-3 สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command Post: ICP) โดย ผอ.ศรชล. ภาคจะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander: IC) รับผิดชอบในการจัดการกับเหตุการณ์สำหรับกำลังพลฝ่ายอำนวยการใน ศรชล.ภาค สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานหลัก (Command Staff) และส่วนอำนวยการ (General Staff) ตามสาขาเพื่อสนับสนุนการบัญชาการของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน หมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค จะปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนปฏิบัติการ (Operations Section) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการอำนวยการ และประสานการปฏิบัติทางยุทธวิธี โดยมีหมู่เรือ หน่วยบิน และชุดปฏิบัติการพิเศษ ศรชล.ภาค เป็นหน่วยปฏิบัติการ สำหรับแนวคิดในการควบคุมบังคับบัญชา ศรชล. สามารถใช้แนวคิดในการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในส่วนของความเชื่อมโยงในการอำนวยการ ควบคุมสั่งการในการจัดการสาธารณภัยทางทะเลกับการอำนวยการตามโครงสร้างแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 นั้น บก.ศรชล. ซึ่งกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในทะเลควรมีความเชื่อมโยงในระดับเดียวกันกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช) ซึ่งกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในทางบก โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น ผอ.กปภ.ช. และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยจากคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวม และเกิดการบูรณาการทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

## ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรจัดให้มีแผนแม่บทบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นการเฉพาะ และควรมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

1.1 แผนเผชิญเหตุสาธารณภัยในทะเลโดยมี ศรชล. เป็นผู้รับผิดชอบให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล รวมทั้งการประสานงานกรณีที่สาธารณภัยนั้นครอบคลุมพื้นที่ทั้งทางบกและทางทะเล รวมทั้งควรทบทวนระดับความพร้อมของ ศรชล. (พ.ศ.....) ให้มีความสอดคล้องกับระดับความพร้อมของแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และระดับความพร้อมของกองทัพเรือ (พ.ศ.....) ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่ด้วย

1.2 การจัดทำบัญชี เครื่องมือ และสิ่งอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยต่าง ๆ ให้อยู่

ในฐานข้อมูลออนไลน์ โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ ศรชล. เป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกัน

1.3 การจัดทำแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถด้านการบรรเทาสาธารณภัยในระยะยาว

2. กองทัพเรือสามารถนำแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยไปใช้ในการทบทวนภารกิจ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการแบ่งมอบงานของหน่วยขึ้นตรงภายใต้ ศรชล. และหน่วยสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคิดในการปฏิบัติการและระดับความพร้อมของ ศรชล. ด้วย

3. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ควรพิจารณาบทบาทและความสัมพันธ์ของคณะกรรมการและหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ให้มีความครอบคลุมถึงการจัดการและการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

4. จังหวัดชายทะเล กระทรวงมหาดไทยควรจัดการอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ถึงกลไกในการจัดการและบรรเทาสาธารณภัย และสาธารณภัยทางทะเล บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนเผชิญเหตุบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลระดับจังหวัด ตลอดจนการสร้างความตระหนักรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายทะเลในการจัดการและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

# บรรณานุกรม


**ภาษาไทย**

**หนังสือ**

เผดิมศักดิ์ จารยะพันธ์ และคณะ. **ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล: สถานการณ์และข้อเสนอ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

**วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย**

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. **"ฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง"**. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษา, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2553.

อัครเดช ว่องวิทย์, นาวาตรี. **"การศึกษาแผนแม่บทบรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจากสาธารณภัยในสภาวการณ์ปัจจุบัน"**. เอกสารวิจัย, โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ, 2558.

ศรายุทธ พุ่มสุวรรณ์, นาวาเอก. **"เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ เรื่องการพัฒนาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือในทศวรรษหน้า"**. เอกสารประจำภาค, วิทยาลัยการทัพเรือ, 2559.

**กฎหมาย**

**"พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550"**, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124, 7 กันยายน 2550, หน้า 3-22.

**เอกสารไม่ตีพิมพ์**

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, กรม. **"แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558"**. 31 มีนาคม 2558, หน้า 23-100.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. **"ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564"**. หน้า 1-22.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. **"แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564"**. 29 ธันวาคม 2559, หน้า 1-125.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. **"นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. 2558-2564)"**. หน้า 1-22.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, กรม. **"ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย"**. 2559.

กลาโหม, กระทรวง. **"แนวทางปฏิบัติต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหม"** .2560, หน้า 3.

กองทัพเรือ. **"การประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. 2560-2579"**. 8 กันยายน 2560, หน้า 190-191.

**สัมภาษณ์**

**ดุลยวัฒน์ เชาว์ดี,** นาวาเอก, รองผู้อำนวยการกองกิจการความมั่นคงทางทะเล สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ. สัมภาษณ์. 19 มิถุนายน 2560.

**เชิงชาย ชมเชิงแพทย์**, พลเรือตรี, ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ. สัมภาษณ์. 19 มิถุนายน 2560.