



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การจัดตั้งองค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

จัดทำโดย นายสิทธิพันธ์ มานิตกุล  
รหัส 6027

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

จัดทำโดย นายสิทธิพันธ์ มานิตกุล  
รหัส 6027

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะภูมิศาสตร์ทางทะเล ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และประเมินสถานะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเล ได้แก่ สถานการณ์ความมั่นคง ภัยคุกคาม ปัญหา สิ่งล่อแหลม ต่อเศรษฐกิจ/สังคมที่เกี่ยวข้องกับทะเล รวมทั้งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง การจัดหาหน่วย ข้อจำกัด และปัญหาในการปฏิบัติงานในพื้นที่ทะเลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ประเมินขีดความสามารถในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเล และเพื่อเสนอแนะลักษณะโครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต้นแบบที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเหมาะสมต่อสถานะแวดล้อมทางทะเลในปัจจุบันและอนาคต

การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งนี้ ใช้รูปแบบของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งค้นคว้าหาข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนำมาวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆ และนำข้อมูลข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้ไปวิเคราะห์ โดยใช้ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปรียบเทียบกับรูปแบบองค์กรมาตรฐานในการปฏิบัติงานของนานาประเทศที่มีอยู่และนำผลที่ได้วิเคราะห์เสนอแนวทางการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่เหมาะสมของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่าผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยที่มีมูลค่ากว่า 12 ล้านบาทต่อปี ได้ถูกคุกคามจากปัญหาและภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ ที่มีโอกาสที่จะทำให้เกิดมูลค่าความเสียหายมากกว่า 0.45 ล้านบาทต่อปี หรือกว่า 6.2 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ในส่วนของปัญหาในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนั้น พบว่า เป็นปัญหาจากการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ไม่มีการประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาจะต้องมีการแก้ปัญหาแบบบูรณาการให้เกิดการจัดระเบียบทะเล (Good order at sea/Maritime order) ที่รวมทั้งผู้ใช้ทะเล และผู้เข้าไปดูแลรักษา โดยงานที่หน่วยงานต่างๆ ต้องรับผิดชอบนั้นจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มงาน คือ ได้แก่ กลุ่มงานป้องกันประเทศ (defence function) กลุ่มงานการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล (law enforcement function) และกลุ่มงานที่สามเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (safety and service function) ทั้งนี้ แนวทางการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยที่จะเป็นหน่วยงานเดียวในการรับผิดชอบงานในกลุ่มที่ไม่ได้เป็นกลุ่มงานป้องกันประเทศ ซึ่งงานป้องกันประเทศเป็นงานที่กองทัพเรือดูแล โดยรูปแบบขององค์กรจะต้องมีความชัดเจนในภารกิจและและไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น แต่ต้องมีรูปแบบที่จะทำให้เกิดการบูรณาการกำลังและทรัพยากรทั้งปวง รวมถึงบูรณาการการบริหารจัดการกิจการทั้งปวงในทะเล เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในปัจจุบันและอนาคตที่ภัย คุกคามทางทหารมีแนวโน้มลดลง ซึ่งจากผลการวิจัยเห็นควรจัดตั้งองค์กรแบบ Coordinating Coastguards โดยใช้ชื่อศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรท.) ซึ่งกำลังพลและยุทโธปกรณ์จะจัดมาจาก

หน่วยปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิมเฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษากฎหมาย และความมั่นคง รวมทั้งความปลอดภัยในทะเลมาขึ้นการควบคุมทางยุทธการ กับ ศรท. โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นผู้บังคับบัญชา ศรท. และจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (Maritime Interests Policy Board) ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และประสานการปฏิบัติ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและทันต่อเหตุการณ์ ซึ่ง คณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในส่วนของงบประมาณของ ศรท. จะแยกจาก งบประมาณป้องกันประเทศ โอนเสนอผ่านคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเลและเข้าสู่ระบบการจัดสรรงบประมาณปกติของรัฐบาล

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จได้หากปราศจากการอนุเคราะห์ ชี้แนะ และสนับสนุนจากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะ ผศ.ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ให้ความรู้ คำแนะนำ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่ทุกขั้นตอน เพื่อให้การเขียน รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สมบูรณ์ที่สุด รวมทั้ง ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู และ ดร.จิตริยา ปิ่นทอง ที่ให้คำแนะนำ ความรู้ในด้านต่างๆ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ผู้ศึกษาใคร่ขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

สุดท้ายขอขอบพระคุณน้องๆ ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ช่วยสละเวลาในการ พิมพ์ การตรวจทาน พร้อมทั้งช่วยหาข้อมูลจนสำเร็จเป็นรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้

สิทธิพันธ์ มานิตกุล

สิงหาคม 2557

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 วิธีการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 ข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 ลักษณะภูมิศาสตร์ของไทย	5
2.2 ลักษณะภูมิอากาศ	6
2.3 ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล	6
2.4 ภัยคุกคาม	8
2.5 หน่วยงานที่รับผิดชอบ	10
2.6 กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง	12
2.7 ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)	35
บทที่ 3 การจัดตั้งองค์การรักษามลประโยชน์ของชาติทางทะเลรูปแบบต่างๆ	42
บทที่ 4 สรุปข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะ	50
4.1 ข้อเท็จจริง	50
4.2 ข้อพิจารณา	53
4.2 ข้อเสนอแนะ : การจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษามลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรท.)	55
บรรณานุกรม	59
ประวัติผู้เขียน	60

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	แสดงพื้นที่เขตอำนาจปฏิบัติการในการรักษากฎหมายเปรียบเทียบกับ ทรัพยากรของหน่วยต่างๆ	12
------------	--	----



## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย ทร. กับหน่วยงานรับผิดชอบ การรักษากฎหมาย  
และด้านความปลอดภัยและการบริการ

44

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวของเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาทั้งตลาด วัตถุดิบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานจากต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องอาศัยการขนส่งทางทะเลในสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ทรัพยากรส่วนหนึ่งนำมาจากทะเลโดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติและสัตว์น้ำ แม้การขับเคลื่อนนโยบายการใช้ประโยชน์จากทะเลยังไม่ชัดเจนและไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากนัก แต่ด้วยคุณลักษณะของทะเลที่เชื่อมต่อกันทั่วโลก ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่ทางบก ประกอบกับการเติบโตของเศรษฐกิจทำให้ทะเลมีความสำคัญอย่างมากต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งความสำคัญของทะเลนี้ “ถ้าประเทศใดรู้จักใช้และปกป้องทะเลแล้ว ทะเลจะนำมาซึ่งความมั่นคง ความเจริญรุ่งเรือง และอำนาจของประเทศนั้น” ดังที่พิสูจน์ให้เห็นแล้วจากประเทศมหาอำนาจต่างๆ ในอดีต ยุคล่าอาณานิคม เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสเปน ประเทศฝรั่งเศส ฯลฯ และหลังจากนั้น จนปัจจุบันประเทศต่างๆ ที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจและทางทหารของโลกยังคงให้ความสำคัญต่อการใช้ทะเล เพื่อนำมาเป็นปัจจัยในการนำพาประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของตนอันได้แก่ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และจีน เป็นต้น

การตื่นตัวกับความสำคัญของทะเลมีมากขึ้นโดยเฉพาะหลังจากที่กฎหมายทะเล ปี ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982: United Nation Convention on the Law of the Sea) กำหนดขอบเขตของทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เป็นไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล จากเส้นฐาน (Baseline) ส่งผลให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ในทะเลมากขึ้น รวมทั้งยังใช้สิทธิอธิปไตยในการสำรวจ แสวงประโยชน์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ที่มีพื้นที่ขยายออกจากทะเลอาณาเขตออกไปอีก 188 ไมล์ทะเล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประเทศไทยได้สิทธิและอำนาจในการสำรวจอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งในดินบนดิน และห้วงน้ำพื้นที่ทางทะเลของไทยมีขอบฝั่งทะเลทั้งสองด้านยาวรวมประมาณ 3,010 กิโลเมตร (ปากแม่น้ำเจ้าพระยาถึงตราดยาว 581 กิโลเมตร ปากแม่น้ำเจ้าพระยาถึงนราธิวาส ยาว 1,391.50 กิโลเมตร ระนองถึงสตูลยาว 1,037.50 กิโลเมตร) พื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยนี้เป็นเขตอำนาจที่ขยายอำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยจากแผ่นดินบนบกออกไปอีกทั้งด้านอ่าวไทยและด้านตะวันตกของประเทศไทย ประกอบไปด้วยทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกาทอนเหนือ โดยรวมพื้นที่เป็นน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 316,188.23 ตารางกิโลเมตร ซึ่งนับเป็นพื้นที่ที่ขนาดพื้นที่ที่ขนาดมากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่บนบกของประเทศไทยที่มีขนาด 513,115 ตารางกิโลเมตร จากเขตอำนาจและสิทธิของประเทศไทยที่มีอยู่เหนือพื้นที่อันกว้างใหญ่ดังกล่าว ย่อมเกี่ยวข้องกับทั้งเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในอดีตช่วงก่อนและยุคสงครามเย็น ประเทศมหาอำนาจต่างให้ความสำคัญกับการครองทะเลในทะเลเปิด (Open Ocean) โดยเน้นที่การคุ้มครองมหาสมุทรให้ปลอดภัยจากข้าศึก แต่หลังสงครามเย็นยุคประเทศต่างๆ ในโลกเริ่มหันกลับมาให้ความสำคัญกับทรัพยากรและอำนาจเหนือน่านน้ำชายฝั่ง (Coastal Waters) ประกอบกับการค้นพบทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตที่สำคัญ ได้แก่ แหล่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ สินแร่และสัตว์น้ำ เป็นต้น ซึ่งประเทศต่างๆ ในโลกเกิดความรู้สึกหวงแหนและกังวลกับการดูแลและปกป้องน่านน้ำชายฝั่งมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้มีการใช้ประโยชน์และมีคุณค่าทางเศรษฐกิจมากขึ้นเท่าไร สัดส่วนของปัญหาและภัยคุกคามย่อมเพิ่มมากขึ้นไปด้วยเช่นกัน จะเห็นได้ว่าการกระทำคามผิดทางทะเลที่เกิดขึ้นมีสถิติสูงจนเป็นที่กังวลของประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทยอัน ได้แก่ การล่าเสี่ยงขนส่งสินค้าผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด อาวุธสงคราม สินค้าหนีภาษี และน้ำมันเถื่อน การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย การลักลอบจับสัตว์น้ำ การก่อการร้าย การปล้นสะดมและการกระทำอันเป็นโจรสลัด การทำลายสถานะแวดล้อมทางธรรมชาติที่กระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเริ่มเห็นความสำคัญของทะเล และเล็งเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องป้องกันและปราบปราม และจัดการปัญหาภัยคุกคามต่างๆ เหล่านี้โดยที่ผ่านมามีภาครัฐได้มอบหมายให้ส่วนราชการต่างๆ เข้าไปรับผิดชอบในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หลายหน่วยงาน ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรอิสระสนับสนุนการดำเนินการอีกด้วย หน่วยงานเหล่านี้ได้รับมอบหน้าที่และความรับผิดชอบต่อปัญหาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป โดยมีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยต่างๆ ตามกฎหมายและพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติถึงแม้หน่วยงานเหล่านี้ จะรับผิดชอบหน้าที่ในสาขาแตกต่างกันออกไปแต่ด้วยลักษณะของทะเลที่ไม่เหมือนพื้นที่ทางบกที่สามารถตั้งฐานปฏิบัติการ หรือวางกำลังประจำในพื้นที่ได้แต่ในทะเลไม่สามารถกระทำเช่นนี้ได้ การปฏิบัติการต้องอาศัยยานพาหนะเพื่อเดินทางเข้าพื้นที่ อีกทั้งทะเลที่มีขนาดกว้างใหญ่ทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณที่สูง และการปฏิบัติการของแต่ละหน่วยก็มีส่วนของพื้นที่ปฏิบัติการและงานที่ทับซ้อนกัน ขาดความเป็นเอกภาพ แม้รัฐบาลได้พยายามที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในปี พ.ศ. 2541 มีหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติของหน่วยต่างๆ หรือลดความซ้ำซ้อนและสร้างความเป็นเอกภาพแก่หน่วยต่างๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในทะเล

การปฏิบัติงานของ ศรชล. ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นการประสานงานหน่วยต่างๆ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่นับได้ว่าประสบความสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น หรืออาจจะเรียกว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าทันกับปัญหาภัยคุกคามที่สูงขึ้น อันสืบเนื่องมาจากทั้งปัญหาภายในและปัญหาระหว่างหน่วยงานผู้ปฏิบัติ เช่น ขาดแคลนงบประมาณ กำลังพล ยุทโธปกรณ์ การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ปัญหาวัฒนธรรมองค์กร การโยกย้ายกำลังพล ทำให้ขาดการต่อเนื่องและความชำนาญ และปัญหาการประสานระหว่างหน่วย ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ ศรชล. ไม่เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างและการบังคับบัญชาที่ชัดเจน แต่เป็นหน่วยงานที่ใช้กำลังมาปฏิบัติงาน นอกเหนือจากงานประจำ ทำให้ไม่สามารถทุ่มเทการทำงานได้เต็มที่ รวมทั้งปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดอำนาจสั่งการบังคับบัญชาไปยังหน่วยต่างๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ศรชล. ได้พยายามปรับปรุง

แก้ไขอย่างต่อเนื่อง เช่น การแต่งตั้งผู้ประสานการปฏิบัติของหน่วยต่างๆ มีการประชุมสัมมนา การฝึก เพื่อทำความเข้าใจ ความเข้าใจ ลดข้อบกพร่อง อุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างเป็นประจำ แต่ด้วยปัญหาภัยคุกคามและลักษณะของพื้นที่ทะเลที่กว้างใหญ่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้รูปแบบของการกระทำผิดได้พัฒนาและขยายขอบเขตออกไปอย่างมาก ขณะที่ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยังคงดำเนินการในกรอบของกฎระเบียบ และระบบการปฏิบัติแบบเดิม อีกทั้งการพัฒนาทั้งทางด้านวัตถุและองค์บุคคลยังไม่ก้าวหน้าได้ทัน ส่งผลให้การปฏิบัติการยังมีข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการกระทำและการรักษาผลประโยชน์ของชาติในทะเล ซึ่งถ้าไม่มีการแก้ไขปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในภาพรวมที่ดีแล้ว การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติย่อมถูกคุกคามอย่างมาก และจะนำมาซึ่งผลกระทบทั้งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างมากในอนาคต

แนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด และปัญหาภัยคุกคามนั้น จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งจากสิ่งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน อันได้แก่ ปัญหาของหน่วยปฏิบัติงานในทะเล ปัญหากฎหมายและการบริหารจัดการ รวมทั้งศึกษารูปแบบการบริหารจัดการที่ประเทศต่างๆ ในโลกได้ดำเนินการแก้ปัญหาล่าช้าว่ามีลักษณะแตกต่างกันอย่างไรตามลักษณะสภาวะแวดล้อมและองค์ประกอบปัจจัยต่างๆ ของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นองค์ประกอบเสริมในการพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทย ทั้งนี้ จากการที่สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้เล็งเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งน่าจะเป็นวิธีการที่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ในภาพรวม จึงได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในรูปแบบที่เหมาะสม เป็นไปตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2548 - 2552 ข้อ 3.5 ที่กำหนดให้ “ส่งเสริมและพัฒนาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้มีขีดความสามารถและบทบาทเพิ่มขึ้น ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการให้มีหน่วยยามฝั่ง (Coast Guard) ในรูปแบบที่เหมาะสม” โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และเสนอแนวทางการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลว่าควรจะมีรูปแบบลักษณะใด รวมถึงยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2554 - 2559 (ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลขององค์กรของรัฐ แนวทางการดำเนินงานข้อที่ 6.4 ที่กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการดูแลและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการและการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมของปัญหาภัยคุกคาม ปัญหาของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาวัฒนธรรมองค์กร ปัญหาการบริหารจัดการ และศึกษารูปแบบแนวทางการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศต่างๆ รวมถึงผลดี/ผลเสียที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณานำเสนอความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รูปแบบของการจัดตั้งหน่วยงานของชาติ เพื่อการแก้ปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการกระทำ

ผิดในทะเล รวมทั้งการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การบริหารทรัพยากรและดูแลความปลอดภัยในทะเลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะทางภูมิศาสตร์ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และประเมินภัยคุกคามความมั่นคงทางทะเล

1.2.2 เพื่อศึกษาข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติงานในทะเลของ ศรชล.

1.2.3 เพื่อศึกษาและเสนอแนะโครงสร้างภารกิจ และรูปแบบการจัดตั้งองค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องเหมาะสมกับสถานะแวดล้อมทางทะเลในปัจจุบัน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาเฉพาะขอบเขตในการปกป้อง รักษาความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย โดยไม่รวมภารกิจความมั่นคงทางทะเลในด้านการทหารและศึกษาเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการหลักของ ศรชล. ที่มีเรือหรืออากาศยานปฏิบัติการในทะเล ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

## 1.4 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาในลักษณะเชิงคุณภาพ ในการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลและสถานะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเล และนำเสนอแนวทางการจัดตั้งองค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยใช้การนำเสนอเชิงพรรณนา โดยนำข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่รวบรวมได้ไปวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปรียบเทียบกับรูปแบบองค์มาตรฐานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของนานาประเทศที่มีอยู่ และนำผลที่ได้ไปวิเคราะห์เสนอแนวทางการจัดตั้งองค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เหมาะสมของประเทศไทย

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ผลการศึกษาสามารถเป็นแนวทางให้แก่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งองค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

1.5.2 ผลการศึกษาจะสามารถเป็นข้อมูลให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคงทางทะเล ในการปรับปรุงการทำงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดนโยบายแนวทางในการดูแลปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทะเลในภาพรวม ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### ข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการจัดตั้งองค์กรรักษามลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยได้พิจารณาจากปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งที่เป็นปัญหาการปฏิบัติการของหน่วยงานและปัญหาภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในทะเลของประเทศไทย และที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย โดยนำข้อเท็จจริงในด้านต่างๆ มาวิเคราะห์และนำไปประกอบการพิจารณากำรูปแบบทางทฤษฎีและรูปแบบที่นานาประเทศได้ดำเนินการ นำมาประกอบกับข้อมูลสถานะแวดล้อมด้านต่างๆ ของประเทศไทย เพื่อเสนอรูปแบบองค์กรรักษามลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปได้อย่างเหมาะสมที่สุดในการรักษามลประโยชน์ของชาติทางทะเล ดังนี้

#### 2.1 ลักษณะภูมิศาสตร์ของไทย

ประเทศไทยมีลักษณะพื้นที่ทางทะเลที่ถูกล้อมด้วยทะเลของประเทศต่างๆ ที่เรียกว่าประเทศไทย เป็นประเทศที่มีทะเลปิดหรือทะเลกึ่งปิด (Enclose and semi enclose sea) แต่ถึงแม้พื้นที่ทางทะเลของไทยจะถูกปิดล้อมก็ยังคงมีพื้นที่ที่อยู่อย่างมากที่ประเทศไทยจะแสวงหาผลประโยชน์ได้เต็มที่ โดยพื้นที่นั้นบอกรวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย นับรวมได้ทั้งสิ้น 316,118.23 ตารางกิโลเมตร หรือ 92,165.33 ตารางไมล์ทะเล หรือนับเป็นพื้นที่ที่ขนาดมากกว่าครึ่งของพื้นที่ทางบกของประเทศไทยที่มีขนาดพื้นที่ 513,115 ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้พื้นที่ทางทะเลของไทยยังถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ทะเลฝั่งตะวันออกหมายถึงอ่าวไทย และอีกส่วน คือ ทะเลฝั่งตะวันตกที่ประกอบด้วยทะเลอันดามันและทะเลส่วนเหนือของช่องแคบมะละกา การที่ประเทศไทยมีลักษณะถูกขนาบข้างด้วยทะเลสองด้านนี้ถ้านับว่าเป็นส่วนดี ก็คือ ประเทศไทยมีทางออกทะเลได้สองฝั่ง โดยเฉพาะตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทยนับว่าเอื้ออำนวยต่อการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทะเล เนื่องจากเป็นส่วนที่อยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเสีย ก็คือ ทะเลทั้งสองส่วนไม่มีช่องทางทางทะเลเชื่อมต่อกันที่อยู่ ในประเทศ การเชื่อมโยงทั้งสองส่วนต้องไปอ้อมที่ช่องแคบมะละกา ทำให้การสัญจรทางเรือระหว่างกัน และการดูแลรักษาความปลอดภัยย่อมไม่สะดวก

ในส่วนของลักษณะชายฝั่งในแต่ละฝั่งทะเล ก็มีแนวชายฝั่งที่ความยาวรวมกัน ถึง 2,705 กิโลเมตร หรือถ้าวัดตามขอบความยาวขอบแห่วงเว้าทั้งหมดจะได้ความยาวถึง 3,010 กิโลเมตร ตามขอบฝั่งมีจังหวัดที่อยู่ติดทะเล 23 จังหวัด รวมถึงกรุงเทพฯ ด้วย จากลักษณะชายฝั่งที่ยาวและมีสองด้านนี้ทำให้ประเทศไทยมีประชาชนที่ทำอาชีพเกี่ยวกับทะเลเป็นจำนวนไม่น้อย เพราะมีพื้นที่ที่ง่ายต่อการออกไปทำมาหากินในทะเล แต่การที่มีชายฝั่งที่ยาวมาก ก็ก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบกระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ ได้ง่าย และยังทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ นอกจากนี้ประเทศไทยอยู่ใกล้กับพื้นที่แหล่งกำเนิดแผ่นดินไหว คือ เกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย และเกาะลูซอน

ของฟิลิปปินส์ ที่เป็นส่วนที่มีรอยแยกของเปลือกโลกทำให้ประเทศไทย มีโอกาสที่จะเกิดคลื่นสึนามิได้ ทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก

ลักษณะภูมิศาสตร์ของประเทศไทยนับโดยรวมแล้วจะเอื้อประโยชน์ต่อการแสวงหาประโยชน์จากทะเล เป็นอย่างมาก แม้ในอดีตประชาชนและรัฐบาลจะไม่ได้เห็นถึงผลประโยชน์ที่จะแสวงหาได้จากทะเลมากนัก เนื่องจากแผ่นดินของไทยนั้นค่อนข้างจะอุดมสมบูรณ์อย่างเพียงพอ จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกไป แสวงหาประโยชน์จากทะเล มีเพียงกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ตามชายฝั่งทะเลเท่านั้นที่ดำรงชีพด้วยการพึ่งพาทะเล แต่ในปัจจุบันทรัพยากรต่างๆ ทางบกได้ร่อยหรอลงไป ทะเลจึงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการประมง แหล่งพลังงาน หรือแม้แต่การท่องเที่ยวที่นำรายได้ ให้แก่ประเทศ

## 2.2 ลักษณะภูมิอากาศ

ประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมหลัก คือ มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือพัดปกคลุมประเทศไทยเริ่มประมาณกลางเดือนตุลาคมไปจนถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมประเทศไทย ระหว่างกลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคม ทำให้บริเวณอ่าวไทยมีคลื่นเกือบตลอดปี โดยในฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (พ.ย. - ก.พ.) และช่วงเปลี่ยนฤดูมรสุม (มี.ค. - เม.ย.) อ่าวไทยด้านชายฝั่งตะวันตก ตั้งแต่จังหวัดเพชรบุรีถึงเกาะเต่า จะมีคลื่นลมแรงกว่าบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันออก ส่วนในฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (พ.ค. - ก.ย.) อ่าวไทยฝั่งตะวันออกจะมีคลื่นแรงกว่าอ่าวไทยฝั่งตะวันตก อ่าวไทยตอนล่าง ช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมีนาคม มีคลื่นลมแรงกว่าในช่วงอื่น อย่างไรก็ตามยังมีลมที่มีกำลังแรงระดับพายุโซนร้อนหรือไต้ฝุ่นที่มีโอกาสสร้างความเสียหายอย่างมากต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากจะทำให้เกิดฝนตกหนัก อุทกภัย ลมพัดแรงจัด ในทะเลมีคลื่นสูงเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ และมีคลื่นซัดฝั่ง พายุหมุนเขตร้อนที่มีความรุนแรงทำให้มีผู้เสียชีวิตได้เป็นจำนวนมากนั้นจะมีโอกาสเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นเป็นลำดับ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคมเป็นต้นไป และเดือนตุลาคมเป็นเดือนที่พายุมีโอกาสเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยมากที่สุด รองลงไป คือ เดือนกันยายน ส่วนทะเลประเทศไทยฝั่งตะวันตก (ทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกาตอนเหนือ) ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม มีคลื่นรุนแรงกว่าเดือนอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตามช่วงเวลาส่วนใหญ่ทะเลทั้งสองฝั่งจะเอื้ออำนวยต่อการทำอาชีพต่างๆ ในทะเล ยกเว้นช่วงเดือนตุลาคมที่มีโอกาสที่จะมีพายุคลื่นลมแรงมากจนอาจเป็นอันตรายได้

## 2.3 ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่มีพื้นที่ทางทะเลประชิดแผ่นดินภาคใต้สองด้านนั้น ทำให้ประเทศสามารถหาประโยชน์จากทะเลในรูปแบบต่างๆ ที่รวมเรียกว่า ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งแบ่งออกได้ในลักษณะผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ ผลประโยชน์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ทางสภาวะแวดล้อม (strategic, political, economic and environmental maritime- interests) ผลประโยชน์ทางทะเลเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในด้านพลังอำนาจจากความได้เปรียบในทางยุทธศาสตร์ เช่น ตำแหน่งในการควบคุมเส้นทางการคมนาคมของโลก ในเชิงทางการเมือง คือ การที่ประเทศไทยสามารถจัดการรัฐและเขตทางทะเลต่างๆ ได้อย่าง

มีประสิทธิภาพ ในเชิงเศรษฐกิจประกอบด้วยอุตสาหกรรมทางทะเล การขนส่งและการค้าขาย กิจกรรมพลังงาน รวมถึงอุตสาหกรรมทางทะเลสมัยใหม่ เช่น พลังงานลม และจากกระแสน้ำ การทำน้ำจืด การทำเหมืองแร่ทะเล รวมถึงเทคโนโลยีชีวะทางทะเล ผลประโยชน์ทางทะเลในเชิงสภาวะแวดล้อม ได้แก่ การมีสภาวะแวดล้อมธรรมชาติทางทะเลที่สมบูรณ์ มี องค์ความรู้ที่ดีเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเลและการมีสมุทสาภิบาล (Oceans governance)

ทะเลของประเทศไทยเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญต่อยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยจากผลการวิจัยของคณะนักวิชาการเมื่อปี พ.ศ.2553 ชื่อว่าประโยชน์ทะเลมีมูลค่าทาง เศรษฐกิจสูงมากกว่า 12 ล้านล้านบาทต่อปี (ไม่รวมมูลค่าจากผลกระทบจากการใช้ทะเล) ทะเลได้นำรายได้ ให้แก่ประชาชนและประเทศในลักษณะต่างๆ ได้แก่ จากการขนส่งพาณิชย์นาวี อุตสาหกรรมต่อเนื่อง และการท่องเที่ยว รายได้จากทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต การใช้ทะเลเพื่อแสดงพลังอำนาจของชาติเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ดังที่ประเทศมหาอำนาจได้ดำเนินการ แผ่ขยาย อิทธิพลของกองทัพเรือในอดีตและปัจจุบันเพื่อควบคุมการใช้ทะเลให้อื้อประโยชน์ต่อประเทศตนเอง มากที่สุด

นอกจากนี้ ทะเลยังเป็นโอกาสของแต่ละประเทศในการแสวงหาประโยชน์จากทะเล หลวง ประเทศ ต่างๆ ที่มีศักยภาพก็สามารถนำประโยชน์เหล่านั้นกลับเข้าประเทศได้ ดังเช่น ใน ปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์ได้ พยายามจะศึกษาสิ่งมีชีวิตใต้ท้องทะเลและมีการค้นพบสิ่งมีชีวิตในทะเลที่ นำไปสู่การพิสูจน์การกำเนิดของโลก และมนุษย์ นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรแร่ธาตุในทะเลประเภท ต่างๆ อีกมากมายที่รอให้เทคโนโลยีเข้าไปทำให้ เกิดประโยชน์ มีหลายสิ่งหลายอย่างในทะเลที่รอคอย ให้มนุษย์นำไปใช้ประโยชน์ เมื่อกลับมาวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ทะเลของประเทศไทยที่ถึงแม้จะเป็น ประเทศต้นๆ ของโลกที่มีการส่งออกอาหารทะเลสูงสุด แต่มูลค่าที่ประเทศไทยแสวงหาได้จากทะเล นับว่ายังเป็นเพียงส่วนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่มีอยู่ในทะเลอีกมากมาย โดยเฉพาะ ผลประโยชน์ที่รอศักยภาพของประเทศ เช่น การทำการประมง การทำเหมืองแร่ในทะเล ซึ่งถ้า ประเทศไทยมีการสนับสนุนในการพัฒนา เทคโนโลยีเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทะเลอย่างเต็มที่ย่อม สามารถหาประโยชน์ได้ อีกทั้งตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ ของไทยที่สามารถพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการ ขนส่งทางทะเลระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย ได้ก็ยังเป็นโอกาสที่สามารถนำมา เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้

ทะเลยังเป็นแหล่งต้นทุนทางธรรมชาติที่มนุษย์ไม่เคยนำมาคิดเป็นต้นทุนในกิจกรรมต่างๆ เช่น การที่ได้รับอากาศบริสุทธิ์จากทะเล การได้รับน้ำจืดจากฝนที่มาจากทะเล การได้รับความ เพลิดเพลินจากท้องทะเลที่สวยงาม มนุษย์คำนวณถึงแต่ค่าการขนส่ง สิ่งอุปกรณ์และค่าแรงงานการ ให้บริการที่ใช้ในแต่ละกิจกรรม แต่ไม่ได้คำนวณต้นทุนทางธรรมชาติที่มีอยู่ ดังนั้นมูลค่าของประโยชน์ จากทะเลย่อมต้องบวกเพิ่มจากมูลค่าที่ได้ จากการขนส่ง การท่องเที่ยว น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และการ ประมงที่คำนวณได้มากกว่า 12 ล้านล้านบาท ต่อปี เมื่อพิจารณาจากการที่ประเทศไทยได้ปรับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจจากแบบเศรษฐกิจเกษตรกรรมไปสู่ อุตสาหกรรมและระบบทุนนิยมที่เน้นการ ระดมทุน ระดมผลผลิตเพื่อการส่งออกและนำเข้าตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เป็นต้นมา ประเทศไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก และทำให้มากกว่าร้อยละ 90 เป็นการค้าทางทะเล อีกทั้งประเทศไทยได้เพิ่มการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทะเล ในลักษณะต่าง ๆ



เช่น การทำการประมง แหล่งพลังงาน การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ทำให้ ทะเลนับได้ว่าเป็นผลประโยชน์ในระดับสำคัญ (Vital Interests) ที่รัฐบาลและประชาชนจะต้องปกป้องและดูแลรักษา

## 2.4 ภัยคุกคาม

เมื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย พบว่าจากกระแสโลกาภิวัตน์และลัทธิทุนนิยมทำให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดในกิจการระหว่างประเทศในระดับโลก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ ส่งผลให้การใช้ทะเลในการขนส่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อีกทั้งการที่ทรัพยากรทางบกถูกใช้หมดไป จนต้องแสวงหาทรัพยากรทางทะเลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น และด้วยประสิทธิภาพของเทคโนโลยี สมัยใหม่ทำให้ทรัพยากรทางทะเลมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็วไม่เพียงพอดต่ออัตราการบริโภคที่เพิ่มสูงมาก เมื่อมนุษย์มีกิจกรรมในทะเลมากขึ้นจึงเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำผิดในรูปแบบต่างๆ ได้มากขึ้นเช่นกัน ในขณะเดียวกันกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ก็ก่อให้เกิดผลกระทบตามมาโดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร ซึ่งการจัดการกับทะเลให้ใช้ประโยชน์ได้สูงสุดและไม่ทำลายสภาวะแวดล้อม เป็นเรื่องที่ทุกประเทศต้องรับผิดชอบร่วมกัน รวมทั้งในปัจจุบันวิทยาการที่ก้าวหน้าทำให้มนุษย์มีความรู้มากขึ้นเกี่ยวกับภัยธรรมชาติที่เกิดจากทะเลและได้ตระหนักถึงอันตรายที่นับวันจะรุนแรง และสร้างความสูญเสียในขอบเขตที่สูงมากขึ้น เช่น การเกิดสึนามิ คลื่นซัดฝั่ง ลมพายุ และผลกระทบอื่นๆ จากภาวะโลกร้อน

นอกจากภัยธรรมชาติดังกล่าวแล้ว ภัยคุกคามที่เกิดจากมนุษย์ที่มีผลกระทบต่อกิจกรรมทางทะเล ยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ เช่น การกระทำอันเป็นโจรสลัด การค้ามนุษย์ การลักลอบขนสิ่งผิดกฎหมายและยาเสพติด และการก่อการร้าย ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในทะเลและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสาเหตุมาจาก ความยากจน ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา และความคิด และรวมถึงปัญหาการเมืองภายในประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการที่ประเทศไทยอยู่ในบริเวณที่เป็นจุดกึ่งกลางของเส้นทางทางทะเลยิ่งทำให้ ประเทศไทยจะประสบปัญหาภัยคุกคาม ปัญหาต่าง ๆ จากกลุ่มคนที่มาจากประเทศต่างๆ รวมถึง กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ จึงคาดได้ว่าปัญหาภัยคุกคามในทะเลหรือที่มาจากพื้นที่ทางทะเลไม่น่าที่จะแก้ไขได้สำเร็จในระยะเวลาอันสั้น และย่อมวนเวียนสร้างปัญหาให้กับประเทศและประชาชนต่อไปในอนาคต

สรุปภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทยมีอยู่ในรูปแบบต่างๆ ได้ดังนี้

2.4.1 การปล้นสะดม โจรสลัด ที่เกิดขึ้นในทะเลของไทยและในต่างประเทศ เช่น การที่เรือไทย ถูกปล้นและเรียกค่าไถ่ในอ่าวเอเดน ประเทศโซมาเลีย รวมถึงปัญหาการก่อการร้ายในทะเลที่ถึงแม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นแต่แนวโน้มและความล่อแหลมรวมถึงมูลค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นมีค่อนข้างสูง โดยเฉพาะประเทศไทยอยู่ในพื้นที่ที่เต็มไปด้วยการปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายและโจรสลัด ซึ่งส่วนหนึ่งทำให้ชายฝั่งประเทศไทยถูกประกาศให้เป็น พื้นที่เสี่ยงภัยต่อตัวเรือต่อการเกิดสงครามต่อการถูกโจมตี การก่อการร้ายและอันตรายอื่นๆ (list of areas at risk for hull, war, strikes, terrorism and related perils) บริเวณชายฝั่งทะเลภาคใต้ของประเทศไทยตั้งแต่

จังหวัดสงขลาถึงนราธิวาส (Thailand, southern Gulf coast of, between and including Songkhla and Narathiwat) โดย The Joint War Committee (JWC) เมื่อ 20 มิถุนายน 2548 (ค.ศ. 2005) โดยประมาณว่าจะทำให้ค่าประกันภัยเรือเพิ่มขึ้นตันละ 0.5 ดอลลาร์สหรัฐฯ

2.4.2 ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุทางทะเล โดยปกติประเทศไทยจะมีพายุเคลื่อนผ่านเข้ามาได้โดยเฉลี่ยประมาณ 3 - 4 ลูกต่อปี โดยพื้นที่ทางใต้เป็นภูมิประเทศซึ่งเป็นพื้นที่เปิดสู่ทะเล ดังนั้นพายุที่เคลื่อนเข้าสู่อ่าวไทย และขึ้นฝั่งภาคใต้ที่มีกำลังแรงขนาดพายุโซนร้อนหรือไต้ฝุ่นจะมีผลกระทบเป็นอย่างมากจาก คลื่นพายุซัดฝั่ง ลมที่พัดแรงจัด เกิดคลื่นลมแรงในอ่าวไทย และเกิดฝนที่ตกหนักถึงหนักมากจนเกิดอุทกภัย และแผ่นดินถล่ม โดยมากจะเกิดในห้วง ก.ย. - ธ.ค. รวมทั้งภัยพิบัติเกิดจากแผ่นดินไหวในทะเล ทำให้เกิดกรณีภัยพิบัติที่เกิดจากคลื่นสึนามิ ที่เคยเกิดเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ที่ทำให้เกิดการทำลายชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีภัยจากการกัดเซาะชายฝั่ง เรือล่ม และเรือโดนกัน โดยเฉพาะที่เกิดจากความประมาทไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินและภาพลักษณ์ของประเทศ

2.4.3 การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการค้าแรงงานผิดกฎหมาย เนื่องจากภาคเอกชนมีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ และจากปัญหาทางเศรษฐกิจภายในของประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับล่างหรือกิจการบางประเภทที่แรงงานไทยไม่นิยมทำจึงส่งผลให้ ผู้ประกอบการยังนิยมใช้วิธีลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงการเกี่ยวข้องกับขบวนการที่มีการดำเนินการในรูปของขบวนการค้ามนุษย์ รวมอยู่ด้วย จึงเป็นการกระตุ้นให้แรงงานต่างด้าวมีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และนอกจากปัญหาแรงงานต่างด้าวเหล่านี้แล้ว ไทยยังประสบปัญหาการที่แรงงานจากประเทศอื่น เช่น ชาวโรฮิงยา ใช้เป็นเส้นทางลักลอบผ่านเพื่อไปทำงานยังประเทศที่สาม ดังนั้น จึงทำให้แนวโน้มของการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ยังคงปรากฏอยู่ตลอดแนวทางทะเลอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

2.4.4 การลักลอบค้าสิ่งผิดกฎหมายและอาชญากรรมข้ามชาติ ที่ทำเป็นเครือข่ายโดยทั้งคนไทยและชาวต่างชาติที่ใช้เรือสินค้า เรือท่องเที่ยวและเรือประมงเป็นพาหนะในการกระทำผิด การลักลอบลำเลียง สินค้าผิดกฎหมาย เช่น น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด อาวุธสงคราม ไม้ บุหรี่

2.4.5 การลักลอบจับสัตว์น้ำและโบราณวัตถุใต้ทะเลโดยทั้งจากคนไทยและต่างชาติ จากข้อมูลที่ได้จากสมาคมประมง พบว่า ในฤดูวางไข่ที่มีการประกาศปิดอ่าวมีการลักลอบจับปลาทุกว่าแสนตันต่อคืน ปัญหาการทำประมงต่างประเทศที่เรือประมงไทยบางส่วนได้ลักลอบเข้าไปทำประมงและถูกเรือของทางการประเทศเพื่อนบ้านจับกุมอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงปัญหาการไม่สามารถบรรลุข้อตกลงของเส้นเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน นอกจากนี้ ยังปรากฏการรุกล้ำน่านน้ำของเรือประมงต่างชาติ โดยเฉพาะเรือประมงประเภทเรือเบ็ดของเวียดนามลักลอบเข้าทำการประมงในบริเวณฐานจุดเจาะก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยบ่อยครั้ง ปัญหาการค้าปลาทะเลที่ลักลอบจับจากทะเลลึก ก็นับเป็นปัญหาใหม่ที่เจ้าหน้าที่และกฎหมายต้องตามให้ทันเพราะมีการขยายการกระทำผิดมากขึ้นทุกวัน

2.4.6 การก่อมลพิษทางทะเลและการทำลายสภาวะแวดล้อม นับวันจะเป็นปัญหามากขึ้น ทั้งที่เกิดจากชายฝั่ง เช่น การปล่อยน้ำเสียหรือการนำขยะไปทิ้งในทะเล และยังมีการทำลายสภาวะ

แวดล้อมจากเรือ และสิ่งปลูกสร้าง เช่น ฐานขุดเจาะในทะเลอีกด้วยดังเช่นปัญหาน้ำมันรั่วจากฐานขุดเจาะ เรือสินค้า เรือประมง และการทิ้งสารพิษในทะเล ซึ่งปัญหาคราบน้ำมันในทะเลที่ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากกรณีเรือล่ม เรือจมและ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือ การสูบน้ำมันเข้า - ออก เรือในท่าหรือในทะเล และการลักลอบปล่อยน้ำมัน และของเสียลงทะเล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ในบริเวณนั้นเป็นวงกว้าง อีกทั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลจากการทำประมงและการท่องเที่ยวที่ทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ เช่น เรือประมงลากอวนในเขตอนุรักษ์ปะการัง การทำประมงโดยเครื่องมือผิดกฎหมาย เช่น ระเบิด ไฟฟ้า แสงสว่าง อวนตาถี่ อุตสาหกรรมดำน้ำ ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ และจะขยายผลกระทบต่อการสูญพันธุ์ของสัตว์ทะเลหลายๆ ประเภท

2.4.7 ปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรในทะเล เช่น ประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์ และการประมงกับการเดินเรือขนส่ง รวมถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกับกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเลียมที่เริ่มมีปัญหาขัดแย้งจนถึงขั้นใช้อาวุธระหว่างกัน และเนื่องจากความขัดแย้งกันเหล่านี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับปากท้องของประชาชนและผลประโยชน์ทางธุรกิจจำนวนมาก จึงเป็นไปได้ว่าหากไม่ได้รับการบริหารจัดการที่ดีจากรัฐก็จะนำไปสู่ปัญหาทางสังคมที่จะขยายความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ สามารถประเมินมูลค่าความเสียหายทั้งหมดมีค่ามากกว่า 0.45 ล้านบาทต่อปี หรือนับได้กว่า 6.2 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยรวม

## 2.5 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

จากความสำคัญของทะเลในด้านต่างๆ ต่อประเทศไทย ทำให้รัฐบาลต้องจัดให้มีหน่วยงานที่เข้าไปดูแลจัดระเบียบและปราบปรามการกระทำผิดอยู่สองระดับ ได้แก่ ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ในส่วนนโยบาย ประกอบด้วย หน่วยงานที่อยู่ในรูปแบบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) คณะกรรมการอำนวยการและ ประสานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (อปท.) ซึ่งทั้งสององค์กรจะกำหนดนโยบายด้านทะเลของประเทศให้แก่หน่วยงานต่างๆ นำไปปฏิบัติ ในส่วนของระดับปฏิบัติมี 6 หน่วยหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ (ทร.) กองบังคับการตำรวจน้ำ (บก.รน.) กรมศุลกากร (ศก.) กรมเจ้าท่า (จท.) กรมประมง (ปม.) และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกกว่า 17 หน่วย ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมศิลปากร และสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น หน่วยต่างๆ จะอยู่ภายใต้ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานต่างๆ เกี่ยวกับกิจการทางทะเลในทุกด้าน โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติและส่วนราชการต่างๆ ยังคงปฏิบัติงานตามภารกิจเหมือนปกติ

ทั้งนี้ เมื่อรวมทรัพยากรที่ใช้ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของหน่วยต่างๆ แล้ว ประเทศไทยได้มีการลงทุนไว้สูง เช่น เรือเฉพาะที่เป็นเรือขนาดเรือตรวจการณ์ขนาด 20 ฟุตขึ้น

ไปมีทั้งหมด ประมาณ 384 ลำ แบ่งเป็น เรือของ ทร. 200 ลำ บก.รน. 52 ลำ จน. 30 ลำ ปม. 62 ลำ ศก. 40 ลำ โดยแต่ละหน่วยต่างมีกฎหมายที่ถือปฏิบัติแตกต่างกันไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาทรัพยากรเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ได้ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลอย่างสมบูรณ์เมื่อพิจารณาสัดส่วนของงานกับทรัพยากรที่มีอยู่ของแต่ละหน่วยจะพบว่า มีสัดส่วนไม่สอดคล้องกัน เช่น ทช. มีพื้นที่รับผิดชอบมากแต่มีทรัพยากรน้อยและไม่มีศักยภาพเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม งานที่แต่ละหน่วยรับผิดชอบมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ทั้งพื้นที่ และขอบเขต ของการปฏิบัติงาน ในความเป็นจริงงานต่างๆ ในทะเลไม่ควรแยกกันตามสาขา แต่ควรแยกกันตามพื้นที่ เนื่องจากเรือที่ใช้ในการปฏิบัติงานในทะเลมีราคาที่สูงและสามารถทำงานได้หลายอย่าง เช่น การรักษากฎหมายต่างๆ แบบรวมการและยังใช้ป้องกันประเทศ ค้นหาผู้ประสภภัยได้อีกด้วย การให้เรือแต่ละลำรับผิดชอบงานหลายด้านในแต่ละพื้นที่ จึงมีความคุ้มค่ามากกว่าแยกเรือตามงานแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ถ้าพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงการมีเรือพักและเรือพร้อมหรือการที่ต้องใช้เรือ เพื่อลาดตระเวน 24 ชั่วโมง แต่ใช้แนวคิดการใช้กำลังปฏิบัติการเมื่อเกิดเหตุการณ์ด้วยการวางกำลังแบบจุดต่อเนื่อง เหมือนกำลังทางบกแล้ว สามารถนำจำนวนเรือมาเปรียบเทียบกับความยาวขอบฝั่งของประเทศไทย คือ 2,704 กิโลเมตร เรือเหล่านี้หนึ่งลำจะรับผิดชอบความยาวฝั่งเพียง 7 กิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งขีดความสามารถของเรือ สามารถรับผิดชอบได้มากกว่านี้ ทั้งนี้เมื่อรวมเรือขนาดใหญ่ที่ใช้ในการป้องกันประเทศ เช่น เรือฟริเกต เรือคอร์เวท เรือเร็วโจมตี เรือยกพลขึ้นบก เรือบรรทุกเฮลิคอปเตอร์ และเรือช่วยรบอื่นๆ รวมถึงอากาศยานและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ อีก เช่น ท่าเรือ คลังน้ำมัน สถานีเรือระบบสื่อสาร ระบบติดตามตรวจจับ อุโมงค์สร้าง โรงเรียนและศูนย์ฝึกอบรมพร้อมบุคลากร อีกทั้งเมื่อพิจารณาพื้นที่ทางทะเล 323,488.324 ตารางกิโลเมตรของประเทศไทยเทียบกับประเทศอื่นๆ เช่น ออสเตรเลียมีพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะมากกว่า 15 ล้านตารางกิโลเมตร มีเรือที่ใช้ในการลาดตระเวนรักษาผลประโยชน์แห่งชาติรวมจากหน่วยต่างๆ เพียง 18 ลำ อากาศยาน 16 ลำเท่านั้น หรือหน่วยบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของมาเลเซียมีเรือประมาณ 270 ลำ เพื่อรับผิดชอบ ขอบฝั่ง 4,490 กิโลเมตร พื้นที่เศรษฐกิจจำเพาะ 471,607 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดมากกว่าประเทศไทยเล็กน้อย แต่ใช้ทรัพยากรเรื่อน้อยกว่า ถึงแม้ว่าการเปรียบเทียบเชิงปริมาณนี้ไม่สามารถชี้ถึงความเพียงพอหรือประสิทธิภาพการทำงานได้แต่เป็นเพียงตัวชี้วัดเปรียบเทียบถึงการลงทุนจัดหาทรัพยากรของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ การมีเรือจำนวนมากทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการและการซ่อมบำรุงรวมที่สูงตามไปด้วย

**ตารางที่ 1** แสดงพื้นที่เขตอำนาจปฏิบัติการในการรักษากฎหมายเปรียบเทียบกับทรัพยากรของหน่วยต่างๆ

หน่วยงาน	ทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล	เขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ ทะเล	เขตเศรษฐกิจจำเพาะ/ ไหล่ทวีป 200 ไมล์ ทะเล	ทะเลหลวง	ทรัพยากร (ร้อยละ จำนวนเรือ)
กองทัพเรือ					52.08
ตำรวจน้ำ					13.54
กรมเจ้าท่า					7.81
กรมประมง					16.15
กรมศุลกากร					10.42
กรมทรัพยากรฯ					-
หน่วยงานอื่น ๆ					-

หมายเหตุ : เพื่อให้เกิดภาพการเปรียบเทียบการลงทุนทรัพยากรแบบกว้าง ๆ จึงใช้เพียงเรือปฏิบัติการในทะเลที่มีขนาด 20 ฟุตขึ้นไป ที่นับเป็น ทรัพยากรหลักในการปฏิบัติการในทะเล ซึ่งแต่ละหน่วยยังมีทรัพยากรอื่น ๆ อีก

## 2.6 กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

จากสภาพปัญหา ภัยคุกคาม และสิ่งท้าทายต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย ดังได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและพิจารณาจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการทั้งปวงในการเอาชนะต่อปัญหาภัยคุกคาม และสิ่งท้าทายดังกล่าว ภายใต้สภาพภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และการจัดองค์การและองค์กรเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบของไทยในปัจจุบันโดยเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทยในอนาคตเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและทันต่อสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะจัดตั้งองค์การ หรือหน่วยงาน เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีประสิทธิภาพ และทันต่อสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นั้น สิ่งที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งระบบโครงสร้างสำหรับการบริหารจัดการทางทะเลที่ดี ซึ่งโดยปกติแล้ว จำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอยู่หลายประการ ไม่ใช่องค์ประกอบในเรื่องการจัดตั้งองค์การเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ตัวแสดง รวมถึงองค์การ และองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ทั้งในภาครัฐและเอกชน (Actors or Stakeholders) กฎระเบียบ (Rules) กระบวนการในการจัดการทางทะเล (Processes in Ocean Management) และกลไกในการบริหารจัดการอย่างบูรณาการ (Integration mechanism) โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อน (Duplication) ในการปฏิบัติงานในทุกระดับชั้น หรือต่างคนต่างทำ (Fragment) แต่จะต้องก่อให้เกิดความร่วมมือและการบูรณาการทั้งในแนวตั้งและแนวนอน (Horizontal and vertical integration) และสามารถแก้ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน (Conflicts of Interest) ระหว่างตัวแสดงที่

เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนได้ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงแนวความคิดเรื่องการบูรณาการระหว่างการรักษาสิ่งแวดล้อมกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน (sustain Ocean Use) การป้องกันเหตุล่วงหน้า (Precaution) และความเป็นธรรม (Equity) ในการจัดสรรทรัพยากรภายใต้ข้อจำกัดทั้งปวง ทั้งนี้ โดยมีนโยบายทางทะเล (Ocean Policy) เป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบริหารจัดการทางทะเลที่ดี ซึ่งองค์ประกอบและแนวคิดในการจัดระบบ โครงสร้างสำหรับการบริหารกิจการทางทะเลที่ดีดังกล่าว อาจรวมเรียกว่า "ระบบโครงสร้างการบริหารจัดการกิจการทางทะเลที่ดี" หรือ "Ocean Governance" (หรือ Ocean Governance System) หรือที่นักวิชาการของไทยบางท่านเรียกว่า "สมุทรภิบาล"

แม้การจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการกิจการทางทะเลที่ดี หรือ "Ocean Governance" จะมีความสลับซับซ้อน และเป็นการยากที่จะกำหนดความหมายและองค์ประกอบได้อย่างแน่ชัด แต่ก็สามารถ จำแนกองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดระบบการบริหารจัดการทางทะเลออกเป็นสามส่วน คือ ในส่วนของกฎหมาย (Legal Framework) ในส่วนขององค์การ (Institutional Framework) และในส่วนของนโยบาย (Policy Framework) ดังนั้น จึงนับได้ว่ากฎหมายซึ่งรวมทั้งกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายขององค์การหรือหน่วยงาน และองค์กรเจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญประการหนึ่งในระบบการบริหารจัดการกิจการทางทะเลที่ดี เพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ในการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทย

นอกจากนี้ ในเรื่องของการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ (Maritime Order) เพื่อให้ เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยทางทะเลนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งในระบบการบริหารจัดการกิจการทางทะเลที่ดี

ในตอนนี้จะได้กล่าวเฉพาะองค์ประกอบในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการ ทางทะเลที่ดีของไทย โดยเริ่มจากสภาพความมีอยู่ของกฎหมายและหน่วยงานรับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย ทั้งกฎหมาย ข้อบังคับภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึง สภาพความมีอยู่ของหน่วยงานกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ รวมถึงกฎหมายหรือมาตรการทางบริหาร เพื่อการจัดตั้งหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของความมีอยู่และความพอเพียง ตลอดจนความเหมาะสมของเนื้อหาสาระ ของกฎหมายที่มีรวมทั้งสภาพการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานและองค์กรเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพความมีอยู่ของกฎหมายและหน่วยงานรับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย

1. สภาพความมีอยู่ของกฎหมายและข้อบังคับ
  - 1.1 กฎหมายและข้อบังคับภายในประเทศ
  - 1.2 กฎหมายและข้อบังคับระหว่างประเทศ
2. สภาพความมีอยู่ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย
  - 2.1 หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย
  - 2.2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย
3. กฎหมายหรือมาตรการทางบริหารเพื่อการจัดตั้งหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เหมาะสม

- 3.1 ตั้งโดยอาศัยกฎหมาย
  - 3.2 ตั้งโดยมาตรการทางบริหารอาศัยอำนาจกฎหมายฝ่ายบริหาร
- ส่วนที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายและสาเหตุของปัญหา

### ส่วนที่ 1 สภาพความมีอยู่ของกฎหมายและหน่วยงานรับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย

#### 1. สภาพความมีอยู่ของกฎหมายและข้อบังคับ

##### 1.1 กฎหมายและข้อบังคับภายในประเทศ

รายชื่อกฎหมายและข้อบังคับภายในประเทศที่บังคับใช้ในทะเลทั้งหมด ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเกี่ยวข้องเพียงบางส่วนมีรวมประมาณ 74 ฉบับ คือ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2512, พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2522, พ.ร.บ. การปิโตรเลียม พ.ศ.2514 , พ.ร.บ.ควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ.2495, พ.ร.บ.ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530, พ.ร.บ.ควบคุมการส่งออกปศุสัตว์ พ.ศ.2495, พ.ร.บ.กักพืช พ.ศ. 2507, พ.ร.บ.เขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ. 2478, พ.ร.บ.ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544, พ.ร.บ. ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551, พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, พ.ร.บ. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540, พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2523, พ.ร.บ.กักเรือ พ.ศ. 2534, พ.ร.บ.ป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 พ.ร.บ.ป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้าออกทางเรือ พ.ศ. 2511, พ.ร.บ.ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542, พ.ร.บ. น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521, พ.ร.บ.ควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2514, พ.ร.บ.คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542, พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539, พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2550, พ.ร.บ.ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544, พ.ร.บ. ว่าด้วยกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550, พ.ร.บ.ว่าด้วยวิทย์คมนาคม พ.ศ. 2498, พ.ร.บ. อากาศอันอื้ออวม พ.ศ. 2540, พ.ร.บ.อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้ไฟ สิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490, พ.ร.บ. เพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496, พ.ร.บ.ให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490, พ.ร.บ.ว่าด้วยการส่งออก และนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.แร่, พ.ศ. 2510, พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545, พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2545, พ.ร.บ.ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550), พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท พ.ศ. 2518, พ.ร.บ.มาตรการในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 (กำลังเสนอแก้ไข), พ.ร.บ.สิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 , พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย พ.ศ. 2550, พ.ร.บ.7 จี 7 การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550), พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการกระทำ อันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534, พ.ร.บ.ความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียม พ.ศ. 2530, พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469

พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527, พ.ร.ก. ควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2534, พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พ.ร.บ. สงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2534, พ.ร.บ. เลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545, พ.ร.บ. จัดหางาน พ.ศ. 2528, พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, พ.ร.บ. เงินทดแทน พ.ศ. 2537, พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, พ.ร.บ. กล้วยการศึกษา พ.ศ. 2457, พ.ร.บ. การกักเรือ พ.ศ. 2534, พ.ร.บ. การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548, พ.ร.บ. การช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ. 2550, พ.ร.บ. จัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496, พ.ร.บ. ให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489, พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489, พ.ร.บ. กำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ. 2502, พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, พ.ร.บ. องค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533, พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523, พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

## 1.2 กฎหมายและข้อบังคับระหว่างประเทศ

เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและบริหารจัดการทางทะเลมีทั้งหมด เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้บางฉบับมีลักษณะที่เป็นการผูกพัน (Legally Binding) และบางฉบับที่มีลักษณะ เป็นการไม่ผูกพัน (Non-legally Binding) หรือสมัครใจเข้าผูกพัน (Voluntary) ดังนั้น จึงจะได้กล่าวถึงสภาพ ความมีอยู่ของกฎหมายและข้อบังคับ รวมทั้งความร่วมมือทางทะเลทั้งหมดโดยแยกตามประเภทต่างๆ ก่อนที่จะกล่าวเฉพาะเจาะจงว่ากฎหมายและข้อบังคับใดที่ผูกพันไทย

### 1.2.1 กฎหมายและข้อบังคับ รวมทั้งความร่วมมือทางทะเลทั้งหมดมี ดังนี้

1.2.1.1 กฎหมายทะเล (Law of the Sea Convention: LOSC) ซึ่งเป็นหลักการ พื้นฐานของกฎหมายทางทะเลทั้งปวง อันได้แก่ The 1958 Geneva Convention on the Law of the Sea (อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958) รวม 4 ฉบับ, The 1982 United Nations on the Law of the Sea (อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982)

1.2.1.2 กฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety Law) ซึ่งโดยทั่วไปจะมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environment Law) และเกี่ยวพันบางส่วน กับกฎหมายความมั่นคงทางทะเล อันได้แก่ International Maritime Organization Convention 1948 : IMO 1948 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ ค.ศ. 1948), Amendments 1991 to the International Maritime Organization Convention (ข้อแก้ไข ค.ศ. 1991 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วย องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ), Amendments 1993 to the International Maritime Organization Convention (ข้อแก้ไข ค.ศ. 1993 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ), International Convention on Safety of Life at Sea 1974: SOLAS 1974 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัย แห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974), Protocol of 1978 to the International Convention for the Safety of Life at Sea : SOLAS Protocol 1978 (พิธีสาร ค.ศ. 1978 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัย แห่งชีวิตในทะเล),



International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 : MARPOL 73/78 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978), Convention on International Regulations for Prevention Collisions at Sea 1972 : COLREG (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎข้อบังคับระหว่างประเทศเพื่อป้องกันเรือโดนกันในทะเล ค.ศ.1972), International Convention on Standards of Training, Certification and Watch keeping for Seafarers (STCW) 1978 (ความอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานการฝึกอบรม การออกประกาศนียบัตร และการเข้ายามของคนประจำเรือ ค.ศ. 1978 ตามที่แก้ไข ค.ศ. 1995), International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC) 1990 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการการปฏิบัติการ และความร่วมมือในการป้องกัน และขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1990), International Load Line Convention 1966 (LOAD LINE) 1966, 1981, 1988 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยแนวน้ำบรรทุก ค.ศ. 1966, 1981, 1988), International Convention on Savage 1989 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการกู้เรือ ค.ศ. 1989), International Convention on Maritime Search and Rescue: SAR 1979 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ. 1979), Convention on the International Mobiles Satellite Organization: INMARSAT (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การดาวเทียม ทางทะเลระหว่างประเทศ), Convention on the Limitation of Liability for Maritime Claims 1976 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจำกัดความรับผิดในคดีเรือ ค.ศ. 1976), Athens Convention relating to the Carriage of Passengers and the Luggage by Sea 1974 (อนุสัญญากรุงเอเธนส์ ว่าด้วยการขนส่งผู้โดยสาร และสัมภาระทางทะเล ค.ศ. 1974), Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences 1974: Liner Code 1974), International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Case of Oil Pollution Casualties : Intervention 1969 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าไปดำเนินการในทะเลหลวงกรณีที่มีอุบัติเหตุทำให้เกิดมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969), Protocol relating to Intervention on the High Seas in case of Oil Pollution by Substance other than Oil 1973 : INTERVENTION Protocol 73 (พิธีสาร ค.ศ. 1973 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าไปดำเนินการในทะเลหลวงกรณีที่มีอุบัติเหตุทำให้เกิด มลพิษน้ำมัน), Protocol to the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1976 : CLC Protocol 76 (พิธีสาร ค.ศ. 1976 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหาย อันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน), International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1969), Protocol of 1992 amended the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage: CLC Protocol 92 (พิธีสาร ค.ศ. 1992 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง สำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน), The Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Waste and Other Matter: London Convention 1972 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้ง

วัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น ค.ศ. 1972), Convention relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material : NUCLEAR 71 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งในเรื่องเกี่ยวกับการขนส่งวัสดุนิวเคลียร์ทางทะเล ค.ศ. 1971), Convention on International Tonnage Measurement of Ships : Tonnage 1969 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการวัดขนาดตันเรือ ค.ศ. 1969), Convention on Facilitation on International Maritime Traffic: FAL 1965 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ ระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965), International Convention for Safe Containers (CSC) 1972 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยคอนเทนเนอร์ที่ปลอดภัย ค.ศ. 1972), International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage:1976 Fund (อนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษทางน้ำมัน ค.ศ. 1976), Protocol to the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1976 : FUND Protocol 76 (พิธีสาร ค.ศ. 1992 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษทางน้ำมัน), Convention for Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation 1988 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ. 1988) , Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf 1988 : SUA Protocol 88 (พิธีสาร ค.ศ. 1988 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของแท่นที่ติดตั้งอยู่กับที่บนไหล่ทวีป), Minimum Age Convention, 1973, Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920 (ILO No.8), Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921 (ILO No. 16), Seamen Articles of Agreement Convention 1926 (ILO No.22), Repatriation of Seamen Convention 1926 (ILO No.23), Certificate of Able Seamen Convention 1946 (ILO No.74), Accommodation of Crews Convention 1946 (ILO No.92/133), Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention 1976 (ILO No. 147), Ballast Water Management Convention, Special Trade Passenger Ships Agreement : STP 71, Protocol on Space Requirements for Special Trade Passenger Ships : SPACE STP Protocol 73

1.2.1.3 กฎหมายและความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Law) ซึ่งมีพัฒนาการมาจากกฎหมายความปลอดภัยทางทะเล โดยเฉพาะ SOLAS และมติองค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย อันได้แก่ Convention for Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation 1988 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ. 1988), Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf 1988 : SUA Protocol 88 (พิธีสาร ค.ศ. 1988 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความ

ปลอดภัยของแท่นที่ติดตั้งอยู่กับที่บนไหล่ทวีป) และกฎระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ (International Ship and Port Facility Security Code: ISPS Code) และระบบติดตาม และพิสูจน์ทราบระยะไกล (Long Range Identification and Tracking Systems : LRIT)

นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมืออื่น ๆ เช่น SIDC, STAR, STT, Customs-Trade Partnership Against Terror (C-TPAT) Program: C-TPAT, Proliferation Security Initiative: PSI และ Regional Maritime Security Initiative: RMSI

1.2.14 กฎหมายประมงระหว่างประเทศ International Fisheries Law: UN Fish Stock/IUU Fishing) ซึ่งรวมหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1) กฎหมายทะเล (LOSC) ได้แก่ The 1995 Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: The UN Fish Stocks Agreement, 1995

2) กฎหมายประมงระหว่างประเทศ อันได้แก่ ความตกลงในภูมิภาคว่าด้วย การทำประมง (Regional Fisheries Agreement) เช่น The Convention on the Conservation and Management of Fisheries Resources in the South East Atlantic Ocean และ The 2000 Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean คณะกรรมการทูน่า แห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission : IOTC) จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fishing) แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปราม ทำให้หมดไปซึ่งการการทำประมงที่ผิดกฎหมาย การไม่รายงาน และการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ (International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU Fishing), แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อจัดการความสามารถในการทำประมง (International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity: IPOA-Capacity), แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ เพื่อลดกรณีการจับนกทะเลในการทำประมงเบ็ดราว (International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries: IPOA-Seabirds), แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อการสงวนและจัดการปลาฉลาม (International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks: IPOA- Sharks), หุ้นส่วนระหว่างประเทศในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Global Partnerships for Responsible Fisheries: FishCode), โปรแกรมการทำประมง เพื่อการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (Sustainable Fisheries Livelihoods Programme: SFLP)

1.2.1.5 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Environmental Law) ซึ่งส่วนใหญ่จะรวมอยู่กับกฎหมายทะเล (LOSC) และกฎหมายเพื่อความปลอดภัยทางทะเล ประกอบด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ The 1973 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), The 1992 Convention on

Biological Diversity (CDB), The 1971 Convention on Wetlands of International Importance (RAMSAR), 1992 the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC ), Basel 89, Basel Protocol 99, Jakarta Mandate 1995, Migratory Species 79, World Heritage 87, Whaling, GPA on LOS 95, Montreal Declaration

1.2.1.6 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ (The Area) ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทะเล และกฎหมายเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและจัดการทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ อันได้แก่ The 1982 United Nations on the Law of the Sea, part XI and The 1982 United Nations on the Law of the Sea Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the Convention

1.2.2 กฎหมายและข้อบังคับ รวมทั้งความร่วมมือทางทะเลที่ผูกพันไทย มีดังนี้

1.2.2.1 กฎหมายทะเล (Law of the Sea) ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญากรลงนามว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 (The 1958 Geneva Convention on the Law of the Sea) และกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The 1982 United Nations on the Law of the Sea)

1.2.2.2 กฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety Law) ภายใต้กฎหมายจัดตั้ง IMO และกฎหมายที่ออกโดย IMO ไทยเป็นภาคีสัญญากรและข้อบังคับ ดังนี้ International Maritime Organization Convention 1948 : IMO 1948 (ใน 20 กันยายน 2516), Amendments 1991 to the International Maritime Organization Convention (ในปี พ.ศ. 2537), Amendments 1993 to the International Maritime Organization Convention, Convention on the International Regulations for Preventing Collision at Sea 1972 :COLREG 1972 (ใน 6 สิงหาคม 2522), International Convention for the Safety of Life at Sea 1974 : SOLAS 1974 (ใน 8 ธันวาคม 2527), Convention on the Facilitation of International Maritime Traffic :FAL 1965 (ใน 27 มกราคม 2535), International Convention on Loads Lines 1966 : LL 1966 (ใน 30 มีนาคม 2536), Convention on the International Mobile Satellite Organization : INMARSAT 1976 (ใน 14 ธันวาคม 2537), Convention on the International Operating Agreement 1976: INMARSAT OA 1976, International Convention on Tonnage Measurement of Ship 1969:TONNAGE 1969 (ใน 11 กันยายน 2539), International Convention on Standard of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers 1978 as amended 1995 : STCW 78/95 (ใน 19 กันยายน 2540), International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation 1990 :OPRC 1990, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as modified by the Protocol of 1978: MARPOL 73/78 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งที่ไทยกำลังดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีสัญญากร เช่น International Convention on Salvage 1989, International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR) 1979, International Convention on the Establishment of an International

Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1971 : FUND 1971, International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 : CLC 1969 เป็นต้น

1.2.2.3 กฎหมายและความร่วมมือเพื่อความมั่นคงทางทะเล (Security Law) ปัจจุบันไทยเป็นภาคีกฎหมายและข้อบังคับที่ผูกพันไทย ได้แก่ Convention for Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation 1988 (อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือ ค.ศ. 1988), Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf 1988 : SUA Protocol 88 (พิธีสาร ค.ศ.1988 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อความปลอดภัยของแท่นที่ติดตั้งอยู่กับที่บนไหล่ทวีป) และ SOLAS ประกอบกับกฎระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ (International Ship and Port Facility Security Code: ISPS Code) และระบบติดตามและพิสูจน์ทราบระยะไกล (Long Range Identification and Tracking Systems: LRIT) รวมทั้ง ยังมีความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ได้แก่ SIDC, STAR, STT, Customs-Trade Partnership Against Terror (C-TPAT) Program :C-TPAT

1.2.2.4 กฎหมายประมงระหว่างประเทศ (International Fisheries Law) ไทยได้เป็นสมาชิก IOTC ที่ได้มีมติให้จำกัดจำนวนเรือประมงขนาดใหญ่และร่วมกันขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing แต่อย่างไรก็ตาม ไทยถูกแรงบังคับจากกระแสโลกให้เคารพกฎระเบียบในการทำประมงระหว่างประเทศอื่นๆ และเพื่อรักษาสิทธิในการทำประมงของไทยเอง นอกจากนี้ ไทยเป็นภาคีในความตกลงในภูมิภาคว่าด้วยการทำประมง (Regional Fisheries Agreement) เช่น The Convention on the Conservation and Management of Fisheries Resources in the South East Atlantic Ocean และ The 2000 Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean รวมทั้งจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fishing) และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปรามทำให้หมดไปซึ่งการ การทำประมงที่ผิดกฎหมาย การไม่รายงาน และการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ (International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU Fishing)

1.2.2.5 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Environmental Law) นั้น ไทยเป็นภาคีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเหล่านี้คือ The 1973 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), The Convention on Biological Diversity (CDB), The Convention on Wetlands of International Importance (RAMSAR), the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

## 2. สภาพความมีอยู่ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

### 2.1 หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

#### 2.1.1 สภาพความมีอยู่ของหน่วยงาน

เนื่องจากหน่วยงานและองค์กรเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและบังคับใช้กฎหมายในทะเล มีหลายหน่วยงานทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและบางส่วน แต่เพื่อประโยชน์ของการศึกษาจะถือว่าหน่วยงานตามที่กำหนดตามอัตราการจัดของศูนย์ประสานการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (หรือ ศรชล.) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทางทะเลของไทย ดังนั้น จะกล่าวถึงสภาพความมีอยู่ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทางทะเลเฉพาะหน่วยงานหลักตามอัตราการจัดของ ศรชล. และ จะกล่าวถึงหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายทางทะเลอื่นที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป ในภาพรวม

2.1.1.1 หน่วยงานหลักตามอัตราการจัดของ ศรชล. ได้แก่ กองทัพเรือ (ทร.) กองบังคับการตำรวจน้ำ (บก.รน.) กรมศุลกากร (ศก.) กรมเจ้าท่า (จท.) กรมประมง (ปม.) และ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) รวม 6 หน่วยงาน โดยมี ศรชล. เป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติ

2.1.1.2 หน่วยงานและคณะกรรมการกำหนดนโยบายทางทะเลอื่นที่เกี่ยวข้อง

1) หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง 36 หน่วยงาน ทั้งในระดับกระทรวงและ กรม เช่น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์ต่อต้านการก่อการร้าย ศอร. บก. กองทัพไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงสาธารณสุข การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมศิลปากร สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองทัพบก กองทัพอากาศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว รวมทั้ง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) คณะกรรมการกำหนดนโยบายทางทะเลที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทย คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาทะเลอย่างยั่งยืน คณะกรรมการป่าชายเลนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และคณะกรรมการอำนวยการ และประสานการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (อปท.) เป็นต้น

## 2.2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย

### 2.2.1 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายภายใน ประเทศทางทะเล

2.2.1.1 กองทัพเรือ มีกฎหมายที่รับผิดชอบ รวม 28 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490, พ.ร.บ.ว่าด้วยการส่งออกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.แร่, พ.ศ.2510, พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545, พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2545, พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย พ.ศ. 2550), พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท พ.ศ. 2518, พ.ร.บ.มาตรการในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490, พ.ร.บ.สิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538, พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550, พ.ร.บ.การเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550), พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534, พ.ร.บ.ความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียม พ.ศ. 2530, พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469, พ.ร.ก. ควบคุมสินค้าตามแนวชายแดน พ.ศ. 2534, พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484, พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พ.ร.บ. สงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2534, พ.ร.บ.เลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545, พ.ร.บ. จัดหางาน พ.ศ. 2528, พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, พ.ร.บ.เงินทดแทน พ.ศ. 2537, พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, พ.ร.บ.กฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 และ พ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นบางฉบับและหรือบางมาตราสามารถบังคับใช้นอกราชอาณาจักรหรือนอกทะเลอาณาเขตได้ เช่น พ.ร.บ.ศุลกากรฯ พ.ร.บ.โบราณสถานโบราณวัตถุฯ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัดฯ พ.ร.บ. ความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมฯ พ.ร.บ.การประมงฯ พ.ร.บ.สิทธิการประมงในเขตประมงไทยฯ และ พ.ร.บ. มาตรการปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษฯ เป็นต้น นอกจากนี้ พ.ร.บ.เรือไทยฯ ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือมี อำนาจขึ้นตรวจเรือและจับกุมในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในเรือไทยได้ในทุกเขตทางทะเล จึงทำให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการปฏิบัติต่อเรือไทยอย่างกว้างขวาง เสมือนเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในทะเล นอกเหนือจากอำนาจในการปฏิบัติทั้งต่อเรือไทยและเรือต่างชาติตามกฎหมายที่อนุญาตให้บังคับใช้นอกราชอาณาจักรดังกล่าวข้างต้น

2.2.1.2 กองบังคับการตำรวจน้ำ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และ พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์การและกฎหมายให้อำนาจในขณะเดียวกันโดยให้อำนาจทั่วไปในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาส่วนการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ในการนี้ ได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 กำหนดให้กองบังคับการตำรวจน้ำเป็นหน่วยงานสังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง มีอำนาจหน้าที่ในเขตอำนาจ รับผิดชอบ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาในเขตน่านน้ำไทย ท่าเรือชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นอาณาเขตของประเทศไทย รวมทั้ง เขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงเฉพาะเรือไทย และความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน หน้าที่ในการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ กฎกระทรวงดังกล่าวยังแบ่งส่วนราชการ กองบังคับการตำรวจน้ำ ออกเป็น 1 ฝ่ายอำนวยการ และ 11 กองกำกับการ รวมทั้งกลุ่มงานเรือตรวจการณ 110 - 180 ฟุต โดยแต่ละกองกำกับการจะมีเขตอำนาจตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหน่วยงานและเขตอำนาจการรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของส่วนราชการ ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2552 นอกจากนี้กองบังคับการตำรวจน้ำยังมีหน้าที่เพิ่มเติมตาม พ.ร.บ.เพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันการกระทำผิดทางอาญาในน่านน้ำไทย เฉพาะอย่างยิ่งการกระทำผิดอันเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากร การเดินเรือเพื่อปราบปรามการกระทำผิดอาญาใน น่านน้ำไทยในเรือ หรือเรือบินทะเล หรือในบริเวณท่าเรือ. การประมง และการเข้าเมือง รวมทั้งยังมีหน้าที่ ในการรักษาสวัสดิภาพและความปลอดภัยในน่านน้ำไทยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางน้ำ รวมทั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามคำสั่งกรมตำรวจที่ 1336/2540 ลง 3 ธันวาคม 2540 ซึ่งกำหนดให้พนักงานสอบสวนของกองกำกับการตำรวจน้ำ เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดตาม พ.ร.บ. ป้องกัน และปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิต พิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 รวมทั้ง มีอำนาจอื่นตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนด อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหน่วยงานและเขตอำนาจการรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองของส่วนราชการ ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า กองบังคับการตำรวจน้ำมีกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมาย ให้อำนาจและกฎหมายจัดตั้งองค์การในลักษณะรวมกันอยู่ในฉบับเดียวกันเนื่องจากเป็นกฎหมายสมัยใหม่ที่ตรา ขึ้นใหม่ทั้งฉบับในปี พ.ศ. 2548 แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องถือว่า อำนาจที่แท้จริงโดยส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ ตำรวจน้ำจะเป็นอำนาจตามกฎหมายในลักษณะกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา คือ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นจึงมีกฎหมายให้ อำนาจเพิ่มเติมโดยเฉพาะเจาะจงตาม พ.ร.บ.เพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามและป้องกันการกระทำผิดทางอาญาในน่านน้ำไทย เฉพาะอย่างยิ่งการกระทำผิดอันเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากร การเดินเรือ เพื่อปราบปรามการกระทำผิดอาญาในน่านน้ำ ไทย ในเรือ หรือเรือบินทะเล หรือในบริเวณท่าเรือ การประมง และการเข้าเมือง (อันได้แก่ ความผิดตาม พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ. 2481, พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และ พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469) กรณีมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่ามีการ ใ้ช้ยานพาหนะนั้นในการกระทำความผิด หรือมีความผิดเกิดขึ้นในยานพาหนะ รวมทั้งเป็นพนักงานสอบสวนตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. ความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียม พ.ศ. 2530 นอกจากนี้ยังได้รับมอบอำนาจเป็นการเฉพาะจากผู้รักษาการตามกฎหมายทาง



ทะเลอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น เป็นเจ้าท่าตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้กองบังคับการตำรวจนี้จะมีกฎหมายในความรับผิดชอบในการปราบปรามการ กระทำผิดอาญาจำนวนมากและมีอำนาจตามกฎหมายบางฉบับในเขตต่อเนื่อง รวมทั้งอำนาจเหนือเรือไทย ตาม พรบ. เพิ่มอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 แต่ส่วนใหญ่ถูกจำกัดพื้นที่เฉพาะในทะเลอาณาเขตเท่านั้น

2.2.1.3 กรมศุลกากร มีกฎหมายหลักที่รับผิดชอบคือ พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 และ พ.ร.ก. พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 รวมทั้งกฎหมายที่รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ. 2481

2.2.1.4 กรมเจ้าท่า มีกฎหมายที่รับผิดชอบ คือ พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ. 2481 และ พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.ป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.การกักเรือ พ.ศ. 2534 พ.ร.บ. การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 พ.ร.บ. การช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ. 2550

2.2.1.5 กรมประมง มีกฎหมายที่รับผิดชอบ คือ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 พ.ร.บ.สิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 พ.ร.บ.ควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ 2525 พ.ร.บ. เรือไทยฯ พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย 2456 พ.ร.บ.จัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พ.ร.บ. การกักเรือฯ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ พ.ร.บ.เชื้อโรคและพิษจากสัตว์ฯ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

2.2.1.6 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ไม่มีกฎหมายในทางปราบปราม แต่มี กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบ คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2.2.2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศทางทะเลแต่ละฉบับ

2.2.2.1 กองทัพเรือ เป็นหน่วยงานหลักในฐานะที่เรือรบมีสิทธิตามกฎหมาย ทะเล (Law of the Sea Convention) เหนือเรือต่างชาติในการขึ้นตรวจเรือ (Right of Visit) เพื่อปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย 5 ประการ คือ โจรสลัด การค้าทาส การกระจ่ายเสียงโดยผิดกฎหมาย การไม่ชักธงหรือชักธงผิดไปจากสัญชาติที่จดทะเบียน และการค้ายาเสพติด รวมทั้งสิทธิในการไล่ตามติดพัน (Right of Hot Pursuit) กรณีเรือต่างชาติได้กระทำความผิดต่อกฎหมายของไทยแล้วแล่นหลบหนีเพื่อให้พ้นการจับกุม นอกจากนี้ ยังมีสิทธิเหนือเรือที่ชักธงไทยทุกลำด้วย สำหรับหน่วยงานราชการอื่นก็อาจอนุโลมใช้สิทธิในการขึ้นตรวจ และไล่ตามติดพันดังกล่าวในฐานะเรือของทางราชการได้เช่นกัน กองทัพเรือมีอำนาจจำกัดเฉพาะตามที่กฎหมายภายในซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายระหว่าง ประเทศบัญญัติไว้เท่านั้น อันได้แก่ ความผิดตาม พ.ร.บ.เรือไทยฯ ตามหลักการ Exclusive Flag State Jurisdiction และ พ.ร.บ.การประมงฯ ตามหลักการเพื่อคุ้มครองทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ส่วนความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งควรจะได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่กลับนำมาบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ นอกจากนี้ ยังไม่ได้บัญญัติคุ้มครองเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้ครบทุกเรื่อง โดยเฉพาะการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมใน

เขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด คงมีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.การประมงฯ เพียงมาตราเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านไทยฯ ดังกล่าว ก็ไม่มีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทหารเรืออีกเช่นกัน

2.2.2.2 กองบังคับการตำรวจน้ำ (บก.รน.) นับเป็นหน่วยงานหลักทางทะเลอีกหน่วยหนึ่งที่กฎหมายทะเลอนุโลมให้ใช้สิทธิขึ้นตรวจเยี่ยม (Right of Visit) และสิทธิไล่ตามติดพัน (Right of Hot Pursuit) ในฐานะเรือของทาง ราชการได้แต่ด้วยข้อจำกัดภายในของระเบียบข้อบังคับภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ให้กองบังคับ การตำรวจน้ำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำปฏิบัติหน้าที่ที่เน้นการปฏิบัติการในทะเลอาณาเขต จึงมีโอกาสน้อยมากที่กองบังคับการตำรวจน้ำจะใช้สิทธิดังกล่าว ส่วนกฎหมายทางทะเลฉบับอื่น ๆ ก็เป็นไปในทำนองเดียวกับกรณีของกองทัพเรือดังกล่าวข้างต้น

2.2.2.3 กรมศุลกากร (ศก.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการนำสิ่งของ เข้ามาและออกไปนอกราชอาณาจักรและการขนถ่ายสิ่งของในเขตต่อเนื่องจึงรับผิดชอบในส่วนที่เป็นกฎหมาย เฉพาะกฎหมายทะเลที่เกี่ยวกับการศุลกากรในเขตต่อเนื่อง นอกจากนั้นจะเป็นเรื่องความร่วมมือในการตรวจ สินค้าและความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างในท่าเรือ โดยจะทำงานร่วมกับการท่าเรือแห่ง ประเทศไทย และกรมขนส่งทางน้ำพณิชยนาวิ รวมทั้งศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.2.2.4 กรมเจ้าท่า (จท.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายความปลอดภัยในการเดินเรือ (Safety Law) รวมทั้งกรณีที่มีพัฒนาการของกฎหมายความปลอดภัยในการเดินเรือไปสู่กฎหมายความมั่นคง ทางทะเล (Security Law) บางส่วน เช่น ISPS Code ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ กรมเจ้าท่ายังรับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law) บางส่วน ซึ่งมีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายความปลอดภัยทางทะเลอย่างใกล้ชิดอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่ายังคงจำกัดเฉพาะในเขตน่านน้ำไทย ซึ่งรวมเฉพาะอำนาจบางประการในเขตต่อเนื่องเท่านั้น ส่วนเขตทางทะเล นอกจากนี้ไทยยังไม่ได้มีการออกกฎหมายภายในรองรับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันไทยไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีหรือที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายประมงระหว่างประเทศ กรมเจ้าท่าจะมีส่วนรับผิดชอบในเรื่องการจดทะเบียนและการอนุญาตใช้เรือร่วมกับกรมประมงตามเงื่อนไขของ UN Fish Stock IUU Fishing และการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

2.2.2.5 กรมประมง (ปม.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายประมงระหว่างประเทศ (International Fisheries Law) ซึ่งรวมทั้งกฎหมายประมงในส่วนที่บัญญัติไว้ใน UNCLOS และกฎหมายและ ความร่วมมืออื่นๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.2.2.4 ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของ ปม. ในปัจจุบันก็ยังคงจำกัดเฉพาะการทำประมงโดยผิดกฎหมายประมงตามที่กฎหมายภายในของไทยบัญญัติ โดยมีหน้าที่ออกไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะส่วนในทะเลหลวงมีหน้าที่ตามมติของคณะกรรมการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย นอกนั้นไทยต้องรอการออกกฎหมายรองรับจากการเข้าเป็นภาคีตาม UNCLOS และกฎหมายประมง ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีก่อน ปม. จึงจะมีอำนาจตามกฎหมายประมงเช่นว่านั้น

2.2.2.6 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Environmental Law) ตามข้อ 1.2.2.5 แต่เนื่องจากการไม่ยังเข้าเป็นภาคีหรือร่วมเข้าผูกพันดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของ ทช. ในปัจจุบันก็ยังคงจำกัดเฉพาะในน่านน้ำไทยหรือออกไปถึงเขตต่อเนื่องในบางเรื่องในทำนองเดียวกับกรมเจ้าท่า ส่วนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น จะต้องรอการออกกฎหมายรองรับจากการเข้าเป็นภาคีหรือเข้าผูกพันตาม UNCLOS ทช. จึงจะมีอำนาจตามกฎหมายเช่นว่านั้น

3. กฎหมายหรือมาตรการทางบริหารเพื่อการจัดตั้งหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลที่เหมาะสม

### 3.1 ตั้งโดยอาศัยกฎหมาย

3.1.1 การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนโดยเพิ่มกำลังพลและงบประมาณ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 กำหนดให้ การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 (กระทรวง ทบวง กรม) ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ในวรรคสองของ มาตราเดียวกันยังกำหนดว่า กรณีเป็นการจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ กระทรวง ให้ระบุการสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย โดยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล

3.1.2 การรวมหรือการโอนโดยไม่เพิ่มอัตรากำลังพลและงบประมาณ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 ทวิ การรวมหรือ การโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ไม่ว่าจะส่งผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ถ้าไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล

### 3.2 ตั้งโดยมาตรการทางบริหารอาศัยอำนาจกฎหมายฝ่ายบริหาร

เนื่องจากการออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งหน่วยงาน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานใด ๆ เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก หรือต้องใช้เวลาอันยาวนาน อาจดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะ ของหน่วยเฉพาะกิจเช่นเดียวกับการจัดตั้ง กอ.รมน. ในระยะแรกโดยจัดทำเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยอาศัย อำนาจตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 9 ซึ่งเป็นกฎหมายฝ่ายบริหารที่ให้ อำนาจนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งหน่วยงาน และกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมทั้งความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐ โดยจะมีอำนาจกำกับดูแลในระหว่าง หัวหน้าส่วนราชการด้วยกัน และบังคับบัญชาในระหว่างเจ้าหน้าที่ ภายในส่วนราชการนั้นๆ ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีความพร้อมในการออกกฎหมายจัดตั้งและรองรับอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางอ้อมในอันที่จะได้มีการทดสอบประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานตามรูปแบบที่ได้จัดขึ้นครั้งนี้นอกจากนี้ยังอาจมีการศึกษาเพิ่มเติมจนได้รูปแบบที่ เหมาะสมยิ่งขึ้นแล้วแต่กรณีอีกด้วยจากนั้นจึงจะดำเนินการออกกฎหมายทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน และกฎหมายที่ให้อำนาจของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลกับพลเรือนไปในการรวมเดียวกันต่อไป

## ส่วนที่ 2 ปัญหาทางกฎหมายและสาเหตุของปัญหา

ปัญหาทางกฎหมายและสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากความมั่วอย่างไม่เหมาะสมของกฎหมาย และความไม่พอเพียงของกฎหมายในหลายส่วน ทั้งในเรื่องเนื้อหาสาระและวิธีการปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ และระบบการจัดสรรหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรของตน

เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลแล้วสามารถ ตั้งเป็นสมมุติฐานได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ การมีกฎหมายทางทะเลใช้บังคับในเรื่องเดียวกันหลายฉบับ การมีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทางทะเลในเรื่องเดียวกันมากเกินไป การขาดการบังคับใช้และการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานทางทะเลอย่างจริงจัง รวมทั้ง ปัญหาเรื่องจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ และวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมาย เพื่อใช้บังคับให้เหมาะสมกับภัยและสิ่งทำลายทางทะเลโดยในปัจจุบันมีกฎหมายบังคับใช้ทางทะเลโดยตรงถึงประมาณ 50 ฉบับ และที่เกี่ยวข้องอีกประมาณกว่า 30 ฉบับ แต่ละฉบับดังกล่าวยังมีเนื้อหาไม่ชัดเจนเพียงพอ ไม่ครอบคลุมลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นทางทะเลในสถานการณ์ ปัจจุบัน บางฉบับมีการกำหนดฐานความผิดในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกับฉบับอื่น จึงทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกันของกฎหมายแต่ละฉบับ และยังส่งผลกระทบต่อให้เกิดการทับซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวจะให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงานกันตามความเหมาะสม ภายใต้ขอบเขตภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรบัญญัติไว้ และในกรณีที่กฎหมายแต่ละ ฉบับให้อำนาจในการปฏิบัติแก่หน่วยงานมากกว่าสองหน่วยงานขึ้นไปให้เป็นผู้ปฏิบัติ ก็ยังทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเพิ่มขึ้นอีก

นอกจากนี้ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าว ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความพร้อมและขีดความสามารถของเครื่องมือเครื่องใช้ความสามารถ และจริยธรรมขององค์กรบุคคลในแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนการบูรณาการหรือประสานความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานในทะเลภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว จึงอาจแยกวิเคราะห์ถึงปัญหา และสาเหตุ ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายออกได้ 2 ประการใหญ่ คือ ปัญหาการมีกฎหมายใช้บังคับในทางทะเล ของไทย และการมีกฎหมายจัดสรรอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวให้กับหน่วยงานและองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางทะเลของไทย (ความพอเพียง และความเหมาะสมของกฎหมายที่มีใช้และการจัดสรรอำนาจหรือมอบ อำนาจตามกฎหมายให้แก่หน่วยงานทางทะเลในปัจจุบัน รวมทั้งที่จะมีต่อไปในอนาคต) กับปัญหาการบังคับใช้ กฎหมายทางทะเลของหน่วยงานและองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางทะเลตามที่ได้รับมอบหรือจัดสรรอำนาจหรือ มอบอำนาจ (ความพร้อมและขีดความสามารถของเครื่องมือเครื่องใช้ของหน่วยงาน ตลอดจนความสามารถ และจริยธรรมขององค์กรบุคคลในแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งการบูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทางทะเลในการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของไทยตามที่ได้รับมอบหรือจัดสรรอำนาจทั้งในปัจจุบันและที่จะมี ต่อไปในอนาคต) ซึ่งแยกวิเคราะห์ ดังนี้

1. ปัญหาการมีกฎหมายใช้บังคับในทางทะเลของไทยและการมีกฎหมายจัดสรรอำนาจตามกฎหมาย ดังกล่าวให้กับหน่วยงานและองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางทะเลของไทย

ก่อนที่กล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานทางทะเลแต่ละหน่วยงาน จะกล่าวถึง สภาพความมีอยู่ของการมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับพลเรือนในทางทะเล (กฎหมายที่มีผลไปสู่นักบุคคลพลเรือน ภายนอกองค์กร) และกฎหมายจัดสรรอำนาจของรัฐให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ (กฎหมายที่ ไม่มีผลไปสู่นักบุคคลภายนอกองค์กรเป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กร) โดยพิจารณาความพอเพียง ความเหมาะสม ของการมีกฎหมายบังคับใช้ทางทะเลของไทยในภาพรวม และของแต่ละหน่วยงานเป็นการเฉพาะ ดังนี้

### 1.1 การมีกฎหมายใช้บังคับในทางทะเลของไทยในภาพรวม

ไทยมีกฎหมายที่รัฐสภาไทยได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ทางทะเลเขตต่าง ๆ ทั้ง ที่เป็นกฎหมายภายในจำนวนมากกว่า 80 ฉบับ และกฎหมายระหว่างประเทศอีกจำนวนหลายฉบับ โดยออก บังคับใช้ทั้งในเขตพื้นที่ที่ไทยมีเขตอำนาจ (Jurisdiction) ไม่ว่าจะ เป็นเขตพื้นที่ที่ไทยมีเขตอำนาจอย่างบริบูรณ์ หรือที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty) อันได้แก่ ในน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต หรือเป็นเขต ที่ไทยมีเพียงสิทธิบางประการที่เรียกว่า "สิทธิอธิปไตย" (Sovereign Right) ในอันที่จะสงวนหวงห้าม จัดการ และลงโทษผู้กระทำความผิดหรือละเมิดในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธินั้น ๆ อันได้แก่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป รวมทั้งเขตต่อเนื่อง ซึ่งถือว่าเป็นเขตพิเศษ (Special Zone) ทั้บซ้อนอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งพื้นที่ในเขต ทางทะเลทั้งหมดดังกล่าว รวมเรียกว่า "พื้นที่ที่ตกอยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐ" (Area Under National Jurisdiction) ส่วนพื้นที่นอกเหนือจากนี้ซึ่งไทยไม่มีเขตอำนาจในทางพื้นที่ อันได้แก่ ทะเลหลวงเรียกว่า "พื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจรัฐ" (Area Beyond National Jurisdiction) แต่ อย่างไรก็ตามไทยยังมีเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิด เพื่อความร่วมมือกันในการปราบปรามการกระทำ ความผิดรวม 5 ประการ คือ การค้าทาสหรือการค้ามนุษย์ การปราบปรามโจรสลัด การกระจายเสียงโดยผิดกฎหมาย การไม่ซ้กธงหรือซ้กธงโดยไม่มีสิทธิ และการปราบปรามยาเสพติด นอกจากนี้ไทยยังมีเขตอำนาจเหนือเรือที่จดทะเบียนและซ้กธงไทยตามเขตอำนาจของรัฐเจ้าของธง (Flag State Jurisdiction) อีกด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและหรือตามที่กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กำหนด รวมทั้งพันธกรณีอย่างอื่นตามอนุสัญญาและบันทึกความร่วมมือที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล และความปลอดภัยในการเดินเรือ การรักษาสีงแวดล้อม การทำประมงโดยผิดกฎหมายและจรรยาบรรณในการ ทำประมงอย่างรับผิดชอบ เป็นต้น

### 1.2 การมีกฎหมายจัดสรรอำนาจให้หน่วยงานทางทะเลต่างๆ

หน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการและรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายทางทะเล ประกอบด้วย กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งหน่วยงาน เหล่านี้ได้รับการจัดสรรอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การของตน เช่น กองทัพเรือได้รับการจัดสรรอำนาจมา จาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และ พ.ร.ฎ. แบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการกองทัพเรือ กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2552 กองบังคับการตำรวจน้ำได้รับการจัดสรรอำนาจมาจาก พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบ

พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548 และ พ.ร.ฎ. ที่เกี่ยวข้อง สำหรับหน่วยราชการที่เหลืออีก 4 หน่วย ได้รับการจัดสรรอำนาจมาจาก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งการปฏิบัติของ หน่วยงานทั้ง 6 หน่วยงานดังกล่าว จะต้องมีการปฏิบัติในพื้นที่ทะเลที่มีลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างจาก พื้นที่ทางบกโดยสิ้นเชิง ซึ่งทำให้ยากต่อการปฏิบัติและสิ้นเปลืองงบประมาณมาก นอกจากนี้ลักษณะของงาน ก็จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ในระดับสูง เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะและมีความสลับซับซ้อน เปลี่ยนแปลงไปตามพื้นที่ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และสัญชาติของเรือ ดังนั้นกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรอำนาจ ให้แต่ละหน่วยดังกล่าว จึงมีลักษณะที่จำกัดตามกรอบขององค์ความรู้ และขีดความสามารถของ หน่วยงานนั้น ๆ โดยมีตัวอย่างที่สำคัญ ดังนี้

1.2.1 กองบังคับการตำรวจน้ำ แม้จะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งโดยปกติจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจในพื้นที่ บนบก แต่จะถูกกำหนดสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้มีขอบเขตอำนาจใน ลักษณะที่จำกัด โดยให้มีอำนาจเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญาในน่านน้ำ ไทย (ในบริเวณท่าเรือน่านน้ำภายใน และทะเลอาณาเขต) การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากร การเดินเรือ การประมง และการเข้าเมืองในเขตต่อเนื่อง รวมทั้ง การกระทำผิดที่เกิดขึ้นบนเรือไทย (ทุกเขตทางทะเล)

1.2.2 กองทัพเรือมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลเฉพาะที่ เกี่ยวกับการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลที่เน้นหนักไปในลักษณะของการปฏิบัติการ ในพื้นที่ที่ยากลำบาก ซึ่งต้อง ใช้เรือที่มีขีดความสามารถและมีความคงทนทะเลสูง รวมทั้งต้องใช้องค์ ความรู้ในการเดินเรือในระดับสูง เช่น การคุ้มครองแท่นขุดเจาะ และการปราบปรามโจรสลัดนอก ทะเลอาณาเขต การปราบปรามการทำประมงที่ผิดกฎหมาย การคุ้มครองโบราณวัตถุทางทะเล การ ปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายศุลกากร การปราบปรามยาเสพติด ทั้งในและนอกทะเลอาณาเขต รวมทั้งการขึ้นตรวจเรือไทยและจับผู้กระทำความผิดที่เกิดขึ้นบนเรือไทยได้ทุกเขตทางทะเล แต่ อย่งไรก็ตาม การให้อำนาจดังกล่าว ก็ยังมีการจำกัดลักษณะของการกระทำผิดเป็นการเฉพาะว่าต้อง เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการนำเข้าหรือส่งออก หรือเฉพาะความผิดบางประการ รวมทั้งไม่มี อำนาจเกี่ยวกับการอนุญาต หรือการอนุรักษ์ เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

1.2.3 กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง แม้จะมีอำนาจทั้ง ในเรื่องการ อนุญาต การจัดการ การอนุรักษ์ และการปราบปราม ทั้งในและนอกทะเลอาณาเขตก็ตาม แต่ก็มีกรณี ที่ต้องปฏิบัตินอกทะเลอาณาเขตไม่มากนัก เช่น การกำหนดให้มีการแจ้งการผ่านในเขตต่อเนื่อง และ การจับกุมผู้تهขังสิ่งปฏิภูลหรือวัตถุอันตรายในเขตต่อเนื่อง โดยกรมเจ้าท่า ตาม พ.ร.บ. การเดินเรือใน น่านน้ำไทยฯ หรือการห้ามขนถ่ายสินค้าในเขตต่อเนื่องโดยกรมศุลกากร ตาม พ.ร.บ.ศุลกากรฯ หรือ การปราบปรามการทำประมงโดยผิดกฎหมายของเรือไทยและเรือต่างชาติทั้งในทะเลอาณาเขตและ เขตเศรษฐกิจ จำเพาะโดยกรมประมงตามกฎหมายเกี่ยวกับการประมง เป็นต้น

1.2.4 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แม้จะมีกฎหมายภายในกำหนดให้เป็น หน่วยงานหลักในการคุ้มครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล แต่ก็ยังไม่,มีกฎหมายภายในรองรับ

อำนาจในการปฏิบัติ จำเป็นจะต้องอิงอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการประมง หรือประมงให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการ ปราบปรามแทน

2. ปัญหาการมีกฎหมายใช้บังคับกับพลเรือนในทางทะเลและการมีกฎหมายจัดสรรอำนาจตามกฎหมายให้กับหน่วยงานและองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางทะเล

### 2.1 ปัญหาการมีกฎหมายใช้บังคับและการจัดสรรอำนาจในภาพรวม

เนื่องจากการมีกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้ครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องทางทะเลตามที่มีกฎหมาย อนุญาตให้กระทำได้ทั้งโดยกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง นอกจากนี้บางเรื่องมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจรอช้าได้ และบางเรื่องเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่มเติมเข้ามาในระบบกฎหมายไทย จึงทำให้มีการจัดทำกฎหมายในเวลาต่างๆ กัน โดยผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในการร่างและตรากฎหมายมีพื้นฐานองค์ความต่างกัน รวมทั้งยังต้องดำเนินการภายใต้นโยบายและภูมิรัฐศาสตร์ที่แตกต่างกัน จึงเหตุให้มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์การกำหนดลักษณะความผิดและโทษที่แตกต่างหรือซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมาก บางครั้งเมื่อตราออกมาแล้วก็ได้มีการแก้ไขให้ทันสมัยเหมาะสมแก่กาลเวลา รวมทั้งบางฉบับยังจัดสรรอำนาจให้แต่ละหน่วยงานอย่างไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการปรับหรือจัดส่วนราชการใหม่อยู่ตลอดเวลา หากมีการระดมสมองเพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทางทะเลให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือมีแนวทางเดียวกัน โดยมีการกำหนดลักษณะการกระทำผิด การลงโทษ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกำหนดวิธีการที่จะนำตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดมาฟ้องลงโทษไม่ว่าจะกระทำโดยหน่วยงานใดๆ ก็ตาม ก็จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการ และบังคับใช้กฎหมายทางทะเลได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ในเรื่องการส่ง-รับ และเก็บรักษาของกลางระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ตำรวจกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่อาจนำไปสู่ความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น (ถ้ามี) รวมทั้งปัญหาการขาดความเข้าใจของผู้สอบสวนดำเนินคดี ซึ่งส่วนใหญ่ คือ พนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจในพื้นที่ทางบกต่างๆ ที่ไม่คุ้นเคยกับความผิดทางทะเล ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างจากกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น เหล่านี้ทำให้กระบวนการสอบสวนและรวบรวมหลักฐานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นไปได้ในลักษณะเดียวกันของกระบวนการในชั้นอัยการและศาล จึงนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สมควรจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไม่ว่าจะเป็นรายฉบับ หรือรวมเป็นฉบับเดียวกันก็ตาม

### 2.2 ปัญหาการมีกฎหมายใช้บังคับและการจัดสรรอำนาจของหน่วยงานทางทะเล

#### 2.2.1 กรณีการมีกฎหมายใช้บังคับของเจ้าหน้าที่ทหารเรือ

กฎหมายที่ให้อำนาจทหารเรือที่มีอยู่มีไม่เพียงพอ หรือครอบคลุมการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในทะเลที่ไทยมีอำนาจอธิปไตย หรือสิทธิอธิปไตย ซึ่งเจ้าหน้าที่ทหารเรือ เป็นผู้มีโอกาสที่จะพบเห็น การกระทำความผิดมากกว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เช่น ตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยจะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ กรมเจ้าท่าดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการ تهขังสิ่งปฏิกูลหรือวัตถุอันตราย แต่ไม่มีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือจับกุม ผู้เทขังสิ่งปฏิกูลหรือวัตถุอันตราย โดยเรือไทยในเขตต่อเนื่องตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มาตรา 119 และ 119 ทวิ หรือยังไม่มียกกฎหมายคุ้มครองการปล่อยมลพิษหรือทำลาย

สิ่งแวดล้อมโดยเรือต่างชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นต้น สมควรมีการออกกฎหมายเพิ่มเติมให้ครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเพียงพอและเหมาะสมต่อไป

การมีกฎหมายที่ให้อำนาจทหารเรือหลายฉบับไม่ว่าจะโดยบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง หรือโดยการมอบอำนาจของหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ ได้ให้อำนาจไว้แตกต่างกันไป เช่น บางฉบับได้ให้อำนาจในการตรวจค้นจับกุม แต่บางฉบับไม่ได้ให้อำนาจเช่นนั้นไว้ หรือบางฉบับก็ให้อำนาจ สอบสวนได้รวมทั้งบางฉบับยังให้อำนาจฟ้องคดีได้ด้วย แต่บางฉบับให้อำนาจไว้เพียงเข้าไปตรวจสอบเอกสาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่แตกต่างกัน หรือในเรื่องลักษณะความผิด บางฉบับให้อำนาจจับกุมปราบปรามทั้งฉบับ บางฉบับให้บางมาตรา รวมทั้งบางฉบับยังจำกัดเฉพาะบางลักษณะการกระทำผิด เช่น พ.ร.บ. ให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2498 ได้จำกัดเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก (ยกเว้นเรื่องการทำประมงโดยผิดกฎหมาย) ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะทำความเข้าใจและจดจำ แม้ในปัจจุบัน ทร. ได้มีการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ทหารเรือเพิ่มมากขึ้นแล้ว แต่เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติสมควรออกกฎหมายให้อำนาจทหารเรือรวมเป็นฉบับเดียว โดยให้มีอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ โดยไม่ต้องยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานอื่นๆ ถ้อยปฏิบัติ เช่น กำหนดว่า "บรรดากฎหมายที่มีบังคับใช้ในทะเลให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือ รวมทั้ง ให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ซึ่งมีอำนาจในการตรวจค้น จับกุมสอบสวนและฟ้องคดีได้ทั้งนี้ตามที่ผู้บัญชาการจะแต่งตั้ง

เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับ ที่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเรื่องพื้นที่เขตทางทะเล (ที่พบการกระทำ) อันเป็นองค์ประกอบของความผิดนั้น ๆ เช่น โจรสลัด หากเกิดในทะเลอาณาเขต จะเป็น ความผิดฐานปล้นทรัพย์ในทะเล หรือการหยุดขนถ่ายสิ่งของนอกเขตต่อเนื่อง ก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ครบองค์ประกอบความผิดฐานหยุดขนถ่ายสินค้าในเขตต่อเนื่อง หรือกำลังนำเข้าสินค้า (น้ำมันเชื้อเพลิง) มุ่งหน้า เข้ามาในราชอาณาจักร แต่ยังไม่ถึงทะเลอาณาเขตจะเป็นความผิดฐานนำเข้าสินค้านำเข้าในราชอาณาจักรโดยไม่เสียภาษีหรือไม่ หรือเป็นแค่พยายาม หรือยังไม่เป็นความผิด เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคและสิ่งทำทลาย ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทหารเรือในการตัดสินใจปฏิบัติ หรือไม่ลงมือปฏิบัติเป็นอย่างมาก

นอกจากการที่กฎหมายหลายฉบับ ได้ระบุตัวผู้มีอำนาจในการจับกุมปราบปรามไว้ใน ตำแหน่งที่แตกต่างกัน เช่น บางฉบับให้อำนาจผู้บังคับการเรือ บางฉบับให้อำนาจลงไปถึงผู้ควบคุมเรือ และ บางฉบับให้อำนาจไปถึงนายทหารสัญญาบัตรประจำเรือทุกคน ในบางตำแหน่ง ก็เป็นตำแหน่งที่ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว หรือมีตำแหน่งที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น ผู้บัญชาการทัพเรือภาค เป็นต้น ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสับสนว่าจะเทียบตำแหน่งนั้นๆ ได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ เนื่องจากโดยทั่วไปการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเรื่องเฉพาะตัว เว้นแต่จะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ แม้จะมีกฎหมายฝ่ายบริหารที่อนุญาตให้มีการทำการแทนปฏิบัติราชการแทน หรือรักษาราชการแทนก็ตาม แต่จะจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเท่านั้น ไม่เกินเลยมาถึงการใช้อำนาจไปบังคับใช้กับพลเรือนโดยทั่วไปรวมทั้งกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ได้มีการกำหนดให้นายทหาร ชั้นประทวน ซึ่งโดยปกติเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ลงมือปฏิบัติงานจริงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นจึงไม่มีฐานะเป็น



เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย คงมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเท่านั้น สมควรแก้ไข ปรับปรุงให้มีกฎหมายอีกฉบับ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือชั้นประทวนทุกนายที่ออกปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายด้วย

นอกจากนี้ การที่ยังไม่มีการกำหนดเขตพื้นที่ปกครองทางทะเลให้ครบถ้วน โดยได้มี การกำหนดเขตพื้นที่ปกครองทางทะเลเฉพาะในบริเวณอ่าวไทยรูปตัว "ก" และพื้นที่ปกครองทางทะเลบริเวณ หมู่เกาะช้าง และเกาะกูดเท่านั้น พื้นที่ทางทะเลนอกจากนี้ยังไม่มีกำหนดพื้นที่ปกครองทางทะเลที่แน่ชัดไว้ โดยเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงาน ต่างกำหนดเป็นพื้นที่ปฏิบัติการของตนเท่านั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดการโต้แย้งในเรื่อง เขตอำนาจการสอบสวนหรืออำนาจศาลได้ รวมทั้งยังไม่มีทำให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจในการปราบปราม การกระทำผิดบนพื้นที่เกาะ โดยเจ้าหน้าที่ทหารเรือจะขึ้นปราบปรามได้เฉพาะเกาะที่เป็นเขตรับผิดชอบของ ทร. เท่านั้น และควรให้อำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาแก่เจ้าหน้าที่ทหารเรือตามพลติการณ์แห่งความจำเป็น ไม่ใช่ 48 ชั่วโมง และไม่ให้นับวันเดินทางรวมเข้าไปด้วย พร้อมทั้งให้สามารถเลือกส่งตัวผู้ต้องหาได้ทั้งสถานีตำรวจที่ใกล้ที่สุดหรือเจ้าหน้าที่ทหารเรือผู้มีอำนาจกรณีที่มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจสอบสวน

### 2.2.2 กรณีการมีกฎหมายใช้บังคับของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำจะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะมีอำนาจในการจับกุมปราบปรามการกระทำผิดทางอาญาตามประมวล กฎหมายอาญาโดยทั่วไปได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายที่มีบังคับใช้ทางทะเลนั้นส่วนใหญ่เป็นกฎหมาย เฉพาะที่ต้องมีการระบุอำนาจไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นพิเศษ รวมทั้งมี พ.ร.บ.เพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากร การเดินเรือ การประมง และการเข้าเมือง แต่ยังไม่จำกัดเฉพาะในเขตน่านน้ำไทย (คือ ในบริเวณท่าเรือ น่านน้ำภายใน และ ทะเลอาณาเขตเท่านั้น) ยกเว้นกรณีเป็นความอาญาที่เกิดขึ้นบนเรือไทยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำจะมีอำนาจเกิน ออกไปนอกทะเลอาณาเขต ส่วนอำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปราม การกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 ก็เป็นเพียงอำนาจในการสอบสวนหลังจากที่เจ้าหน้าที่ทหารเรือดำเนินการจับกุมปราบปรามแล้ว เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจาก พ.ร.บ. เพิ่มอำนาจตำรวจน้ำได้จำกัดอำนาจไว้ นอกจากนี้เรื่องของกองบังคับการตำรวจน้ำก็ยังไม่อาจใช้สิทธิในการตรวจเยี่ยมเรือต่างชาติ (Right of Visit) ได้เพราะสิทธินี้เป็นสิทธิที่เกิดเฉพาะใน ทะเลหลวงและนอกทะเลอาณาเขต โดยอนุโลมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หากพบเรือต่างชาติกระทำผิดใน ทะเลอาณาเขต เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำอาจใช้สิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลที่เกี่ยวกับเขตอำนาจในทางอาญาต่อเรือที่ใช้ในทางพาณิชย์ในระหว่างการผ่านทะเลอาณาเขตได้ในกรณีที่การกระทำนั้นจะมีผลกระทบมาถึงประเทศไทยหรือจะกระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยของไทยหรือได้รับการร้องขอ จากเจ้าของเรือหรือเจ้าหน้าที่ทางการทูตของรัฐเจ้าของธงหรือเป็นกรณีการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ

### 2.2.3 กรณีการมีกฎหมายใช้บังคับของเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น

สำหรับการมีกฎหมายใช้บังคับของหน่วยงานอื่น อันได้แก่ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร และกรมประมง รวมทั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก็จะมีอำนาจจำกัด ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ การมีกฎหมายจัดสรรอำนาจให้หน่วยงานทางทะเล

3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของหน่วยงาน และองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ได้รับมอบ หรือจัดสรรอำนาจ

การบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของหน่วยงาน และองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ได้รับมอบ หรือจัดสรรอำนาจ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทหารเรือและหน่วยงานอื่นนั้นมีปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ในเรื่ององค์ความรู้ทางกฎหมายในขณะที่เจ้าหน้าที่ทหารเรือส่วนใหญ่ขาดความรู้ทางกฎหมายในขั้นที่สามารถเป็นผู้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เนื่องจากที่ต้องรับผิดชอบกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อน จำนวนหลายฉบับดังกล่าว รวมทั้ง ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือเกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติ บางครั้งอาจตัดสินใจไม่ปฏิบัติ เพราะเกรงจะถูกฟ้องร้อง และเรียกค่าเสียหาย สมควรแก้ไข โดยให้มีกฎหมายฉบับเดียวดังกล่าว และจัดอบรมเพิ่มเติม

3.2 ในเรื่องความพร้อมขององค์วัตถุ อันได้แก่ เรือ เครื่องมือเครื่องใช้ และสิ่งอำนวยความสะดวก และการฝึกอบรมนั้น แม้ ทร. มีความพร้อมกว่าหน่วยงานอื่นเป็นอย่างมากก็ยังคงถือว่าไม่เพียงพอ การปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในขณะที่หน่วยงานอื่นมีความพร้อมค่อนข้างจะน้อยมาก โดยเฉพาะกรมศุลกากร และกรมเจ้าท่า สมควรมีการเพิ่มเติมงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการเพิ่ม ความถี่ในการออกลาดตระเวนในห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อการป้องกันหรือถึงพื้นที่ที่เกิดเหตุให้เร็วที่สุดเพื่อประโยชน์สูงสุดในการป้องปรามการกระทำผิดตามกฎหมาย

3.3 การมีพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน (Overlapping Claim Area) ในพื้นที่ด้านทะเลอันดามัน ในทะเลอาณาเขต บริเวณจังหวัดระนอง กับพม่า และการอ้างสิทธิในเขตทางทะเลทับซ้อนระหว่างไทยกับกัมพูชา ด้านอ่าวไทย ก็เป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายกระทำได้อย่างไม่เต็มที่ โดยต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์และการเมืองระหว่างประเทศด้วย และเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเลสมควรที่จะต้องเร่งแก้ปัญหาและเจรจาให้บรรลุข้อตกลงโดยเร็วหรือกำหนดนโยบายที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

3.4 การขาดนโยบายการบริหารจัดการทางทะเล และการให้ความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย ทางทะเลของ ทร. ในห้วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือ ไม่ได้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล อย่างจริงจัง

3.5 ในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานถือปฏิบัติกันนั้น ไม่มีการขัดแย้งกันอย่างร้ายแรง คงมีบางฉบับที่ให้อำนาจทับซ้อนกัน และมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งไม่เพียงพอต่อลักษณะการกระทำผิดในปัจจุบัน เช่น สิ่งแวดล้อม และการก่อการร้าย เป็นต้น ในส่วนของการปฏิบัติงานนั้น ก็จะมีการดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานและความร่วมมือในทุกกระดับ แม้จะมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. แล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงเป็นเพียงการประสานงานระหว่างกันเท่านั้น ไม่สามารถสั่งการหรือบังคับบัญชารวมทั้งการให้คุณให้โทษกับผู้ไม่ปฏิบัติตามได้ และทำให้เกิดสภาพขาดการบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีนั้นๆ ได้ รวมทั้งในบางกรณีก็ยังมีแม้กระทั่งการประสานงานระหว่างกัน การปฏิบัติจึงไม่ได้มีความร่วมมือกันอย่างจริงจัง

3.6 การขาดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ และวัฒนธรรมองค์กรของบางหน่วยงานที่มีการรับสินบนที่ผิดกฎหมาย โดยงดเว้นการจับกุม ทั้งนี้ โดยอาศัยข้ออ้างจากข้อจำกัดที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านจำนวนเรือ และงบประมาณ ตลอดจนกำลังพล ดังนั้น หากมีการร่วมมือกัน หรือมีการประสานการปฏิบัติอย่างใกล้ชิด ก็จะเป็นการเสริมการปฏิบัติซึ่งกันและกัน และยังเป็นการถ่วงดุลและการตรวจสอบการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานได้อีกด้วย

#### 4. สร้างปัญหา และสาเหตุ ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายทางทะเลนั้น นับว่า เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบบการจัดการบริหารกิจการทางทะเลให้ประสบความสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ อย่างสูงสุด แต่เนื่องจากปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว เป็นปัจจัยในเชิงลบที่จะทำให้การรักษา ผลประโยชน์ของชาติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงสมควรที่จะให้มีการแก้ปัญหาโดยการออกกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่รวมหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลเป็นหน่วยงานเดียวกันในลักษณะหน่วยยามฝั่ง (Coast Guard) โดยมีรูปแบบที่เหมาะสม กับสภาพภูมิรัฐศาสตร์ของไทย พร้อมกับกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการช่วยเหลือประชาชน ทางทะเล การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในพื้นที่ทางทะเล ส่วนอำนาจ หน้าที่ในการอนุญาต อนุมัติออกกฎ หรือคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเล รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายบนบก และในลำน้ำให้คงเป็นหน้าที่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายอยู่ตามเดิม

ในช่วงแรกอาจดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยจัดทำเป็นคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 9 ซึ่งเป็นกฎหมายฝ่ายบริหารที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งหน่วยงาน และกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมทั้ง ความสัมพันธ์ภายในองค์กรของรัฐ ทั้งนี้ข้อเสียของการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งจะเป็นการง่ายที่จะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกในอนาคต นอกจากนี้ในส่วนของอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายกับ พลเรือนนั้น ก็จะไม่มีความแน่นอนชัดเจน และไม่มีความพอเพียงของอำนาจ รวมทั้งการขาดกฎหมายที่ทันสมัย เพื่อตอบสนองต่อลักษณะการกระทำผิดที่เป็นภัยและสิ่งทำทลายที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันและอนาคตที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น ปัญหาการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลการก่อการร้ายทางทะเล อาชญากรรมข้ามชาติ การทำประมงโดยผิดกฎหมายในทะเลหลวง รวมทั้งกฎหมายในการรักษาสิทธิของไทยในเขตทางทะเลนอกเขตที่ไทยมีอำนาจอธิปไตย เป็นต้น

## 2.7 ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)

### 2.7.1 นโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2536

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อ 11 พฤษภาคม 2536 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ข้อ 3.6 ให้มีการวางแผนและประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ อย่างใกล้ชิด รวมทั้งอาจจัดให้มีหน่วยเฉพาะกิจตามความเหมาะสม เพื่อให้มีการปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างในทะเล การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การให้ความคุ้มครองปลอดภัยและสวัสดิการของประชาชน การควบคุมดูแลการเข้ามาของบรรดาเรือท่องเที่ยว ทั้งในเรื่องตัวบุคคลและละการกระทำผิดต่างๆ ที่แอบแฝงมากับการท่องเที่ยว

### 2.7.2 การจัดตั้ง ศรชล.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เสนอรัฐบาลให้มีการจัดตั้ง ศรชล. เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในทะเล ได้แก่ กรมประมง กรมศุลกากร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมเจ้าท่า กองบังคับการตำรวจน้ำ โดยมีศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศบก.ทร.) เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติและส่วนราชการที่เข้าร่วมใน ศรชล. ยังคงปฏิบัติงานตามภารกิจเหมือนปกติ โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยต่างๆ ไม่เปลี่ยนแปลง

ศรชล. ได้จัดตั้งขึ้นตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ 10 มีนาคม 2540 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 เมษายน 2540 ได้เปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 9 มกราคม 2541 โดยมีโครงสร้างการดำเนินงาน ดังนี้

#### 2.7.2.1 ภารกิจหน้าที่ มีดังต่อไปนี้

1) ประสานการปฏิบัติกับหน่วยต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล ตลอดจนกิจกรรมทางทะเลอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้แก่

#### (1) การรักษากฎหมายทะเล ประกอบด้วย

- การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ
- การป้องกันและปราบปรามการลักลอบและหลีกเลี่ยงการ

ขนส่งสินค้าเลี้ยงภาษีศุลกากร

- การป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด
- การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับ

กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

- การป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองโดยผิด

กฎหมาย

- การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมาย

ประมง

- การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมาย

ป่าไม้ต่างๆ

- ขนส่งทางน้ำ
- การปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการคมนาคมและการ
  - การปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
  - การปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน
  - การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับ
- สถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล
- (2) การช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเล
- ประกอบด้วย
- การรักษาความปลอดภัยทางน้ำในทะเล
  - การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติต่างๆ ในทะเล
- (3) การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
- ประกอบด้วย
- การช่วยเหลือและคุ้มครองการทำประมงที่ประกอบอาชีพ
- โดยสุจริต
- การควบคุมและตรวจตราการสัญจรทางทะเล
  - การคุ้มครองแท่นขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียม/แหล่ง
- ทรัพยากรทางทะเล
- การสนับสนุนการท่องเที่ยวทางทะเลและบริเวณชายฝั่ง
- (4) การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล ประกอบด้วย
- การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม
  - การป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน และมลพิษต่างๆ ในทะเล
- (5) สนับสนุนกิจที่จัดตั้งเป็นศูนย์ฯ อยู่แล้ว ประกอบด้วย
- ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจปราบปรามการลักลอบนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงทางทะเล
  - ศูนย์ประสานงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือ
- ประมง
- ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติ ในการป้องกันและขจัดมลพิษทาง
- น้ำเนื่องจากน้ำมัน
- 2) ประสานการปฏิบัติในระดับนโยบาย กับคณะกรรมการอำนวยการ และประสานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และส่วนราชการต่างๆ
- 3) รวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ และกระจายข่าวให้กับหน่วยที่เกี่ยวข้องที่ได้รับทราบ
- 4) ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยต่างๆ ดำเนินการประชาสัมพันธ์การดำเนินการของ ศรชล. และหน่วยปฏิบัติต่างๆ เป็นส่วนรวมอย่างต่อเนื่อง

5) ควบคุมการปฏิบัติของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานในทะเล โดยแบ่งตามพื้นที่รับผิดชอบที่กำหนดโดยมี ศรชล. เขตที่จัดตั้งขึ้น ดังนี้

(1) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เขต 1 (ศรชล. เขต 1) มีพื้นที่รับผิดชอบในอ่าวไทยตอนบน ซึ่งรวมถึงอ่าวรูปตัว ก. ลงมาจนถึงเส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีกองบังคับการ ศรชล. เขต 1 (บก.ศรชล. เขต 1) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการกองทัพเรือภาคที่ 1 อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

(2) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เขต 2 (ศรชล. เขต 2) มีพื้นที่รับผิดชอบอ่าวไทยตอนล่าง ตั้งแต่เส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงมาจนถึงชายแดนทางทะเลติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีกองบังคับการ ศรชล. เขต 2 (บก.ศรชล. เขต 2) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการกองทัพเรือภาคที่ 2 อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

(3) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เขต 3 (ศรชล. เขต 3) มีพื้นที่รับผิดชอบด้านทะเลอันดามันทั้งหมด โดยมีกองบังคับการ ศรชล. เขต 3 (บก.ศรชล.เขต 3) ตั้งอยู่ที่ กองบัญชาการ กองทัพเรือภาคที่ 3 จังหวัดภูเก็ต

6) ปฏิบัติตามแผนและงานพิเศษอื่นๆ ตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และรัฐบาลจะมอบหมาย

#### 2.7.2.2 การดำเนินงาน

ศรชล. ตั้งอยู่ที่ ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) พระราชวังเดิม เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร มีเสนาธิการเรือ/ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ผอ.ศปก.ทร.) เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ (ผอ.ศรชล.) มีคณะกรรมการบริหารฯ ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเล ทำหน้าที่ร่วมบริหารการปฏิบัติงานของ ศรชล. ในการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ หรืออื่นๆ โดยมี ผอ.ศปก.ทร. เป็นประธานคณะกรรมการบริหารฯ อีกตำแหน่งหนึ่ง และจัดตั้งกองบังคับการ ศรชล. โดยมีฝ่ายอำนาจการที่ประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในกองบังคับการศูนย์ฯ ซึ่งจัดจากกำลังพลของกองทัพเรือปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง สำหรับกำลังพลจากส่วนราชการอื่นๆ จะปฏิบัติงานในที่ตั้งปกติ โดยสามารถติดต่อประสานงานกับกองบังคับการศูนย์ฯ หรือฝ่ายอำนาจการ จากส่วนราชการต่างๆ ได้โดยตรง

#### 2.7.2.3 ขอบเขตการปฏิบัติและพื้นที่ปฏิบัติการ

การปฏิบัติในการรักษากฎหมาย มีพื้นที่ปฏิบัติการทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน โดยมีขอบเขตรับผิดชอบอยู่ภายในทะเลอาณาเขต (12 ไมล์ทะเล จากเส้นฐานตรง) และขยายการปฏิบัติไปถึงเขตต่อเนื่อง เขตไหล่ทวีป/เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และในทะเลหลวง ได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งมีหน่วยรับผิดชอบตามพื้นที่ทางทะเล โดยเป็นไปตามกฎหมายที่ประกาศให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ไว้สำหรับภารกิจที่ปฏิบัตินั้น

#### 2.7.2.4 การปฏิบัติงานของ ศรชล.

ศรชล. มีลักษณะของการปฏิบัติงานเป็นศูนย์รวมในการประสานงาน โดยส่วนราชการต่างๆ ยังคงมีโครงสร้างของหน่วยงานทางทะเลต่างๆ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่เปลี่ยนแปลงหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการต่างๆ ยังคงปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ไปตามปกติ โดยที่คำสั่งของส่วนราชการต่างๆ จะไม่ขึ้นการควบคุมทางยุทธการโดยตรงกับ ศรชล. หรือ ศรชล.เขต แต่เป็นการประสานงาน โดย ศรชล.เขต สามารถนัดหมาย หรือร้องขอเรือจากหน่วยต่างๆ เพื่อมาปฏิบัติงานร่วมได้เป็นครั้งคราว หรือเมื่อมีเหตุการณ์ และมีการประสานงานด้านข้อมูลข่าวกรอง และการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ปฏิบัติการโดยใกล้ชิด ทั้งนี้ ส่วนราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติในทะเลต่างๆ จะแจ้งที่ตั้งการวางกำลัง และแผนการลาดตระเวนให้ ศรชล.เขตในพื้นที่รับผิดชอบทราบ รวมทั้งแจ้งการออกเรือ จัดเรือให้ ศรชล.เขตทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถมองเห็นภาพการปฏิบัติการได้เป็นภาพรวม และเพื่อการประสานแผนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการกำหนดข่ายการติดต่อสื่อสาร และตัวบุคคลที่จะติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยได้โดยตรง รวมทั้ง มีการประชุม เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

2.7.2.5 การใช้กำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่ เพื่อให้การปฏิบัติในทะเลมีประสิทธิภาพ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ มีการดำเนินการ ดังนี้

1) ประสานการวางแผนในการวางกำลัง และการลาดตระเวนของหน่วยกำลังต่างๆ ในแต่ละ ศรชล.เขต ให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงสุด และไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

2) กำลังของส่วนราชการต่างๆ จะไม่ขึ้นการควบคุมทางยุทธการต่อ ศรชล.เขต แต่ ศรชล.เขต ต่างๆ สามารถประสานการปฏิบัติ และนัดหมายกำลังของส่วนราชการต่างๆ ในการปฏิบัติการร่วมกันได้เป็นครั้งคราว หรือให้ปฏิบัติการติดตาม ตรวจสอบ และจับกุมตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ

3) ศรชล.เขต รวบรวมข้อมูล การวางกำลัง และการลาดตระเวนของหน่วยในพื้นที่เป็นภาพรวม แล้วแจ้งให้หน่วยต่างๆ ทราบตามห้วงเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถทราบสถานภาพของกำลังได้ตลอดเวลา

4) หน่วยปฏิบัติในทะเลในพื้นที่ต่างๆ แจ้งการออกเรือ จัดเรือ และตำบลที่ของเรือในเวลาเที่ยงวันขณะที่เรืออยู่ในทะเล และให้ ศรชล.เขต แต่ละพื้นที่พลีตตำบลที่ของเรือเพื่อให้สามารถตำบลของหน่วยต่างๆ อยู่ตลอดเวลาอันจะทำให้การปฏิบัติต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถพิจารณาจัดเรือที่อยู่ใกล้กับเหตุการณ์มากที่สุดออกการปฏิบัติการ

5) เมื่อมีการปฏิบัติการร่วมของกำลังหน่วยต่างๆ หน่วยของ ทร. จะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกปฏิบัติให้เป็นเอกภาพและดูแลด้านความปลอดภัยเป็นส่วนรวม

6) กำหนดตัวบุคคล และข่ายการสื่อสาร ในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละที่ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และป้องกันการรั่วไหลของข่าวสารข้อมูลที่เป็นความลับ

7) ประสานและร่วมมือหน่วยงานทางบกในพื้นที่รับผิดชอบอย่างใกล้ชิด รวมทั้งประสานความร่วมมือ ในการตรวจสอบ ตรวจค้น จับกุม และดำเนินคดีตามกฎหมายจนถึงที่สุด โดยมีการประสานงานระหว่าง เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยใกล้ชิด

8) มีการฝึกซ้อมปฏิบัติงานร่วมกันภายใน ศรชล.เขต ปีละ 1 - 2 ครั้ง หรือตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

#### 2.7.2.6 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ส่วนราชการที่เข้าร่วมปฏิบัติงานใน ศรชล. ได้แก่ ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานทางทะเล โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ หน่วยปฏิบัติการหลัก และหน่วยปฏิบัติการร่วม ดังนี้

1) หน่วยปฏิบัติการหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมประมง

2) หน่วยปฏิบัติการร่วม ได้แก่ กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี กรมศิลปากร และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

#### 2.7.3 ปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องของหน่วยที่ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

1) ปัญหาทรัพยากร บุคลากร และการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ มีข้อจำกัดในด้าน กำลังพล และงบประมาณปฏิบัติการและการซ่อมบำรุง ทำให้ทุกหน่วยต้องยึดถือภารกิจตนเป็นหลัก ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการดำเนินการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวม

2) การทำงานในภาพรวมของการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นไปในลักษณะ ต่างหน่วยต่างปฏิบัติงาน เนื่องจากการที่แต่ละหน่วยมีงานและมีกฎหมายรับผิดชอบที่ต่างกัน ประกอบกับ ข้อจำกัดข้างต้น ทำให้แต่ละหน่วยต้องมุ่งที่การปฏิบัติงานตามหน้าที่ก่อนและไม่ได้เตรียมกำลังพลให้มีความรู้ ในงานนอกหน้าที่ อีกทั้งวัฒนธรรมยึดติดตื้อครของคนที่การปฏิบัติงานจะคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงาน การที่จะประสานให้หน่วยต่างๆ ปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากภารกิจหน่วยในสถานะที่มีข้อจำกัดและมีความขาดแคลนงบประมาณ จึงเป็นไปได้ยาก

3) ปัญหาการบริหารจัดการภายในของแต่ละหน่วยที่ขาดประสิทธิภาพเนื่องจาก ทั้งผู้ปฏิบัติงานในทะเลและผู้บริหารบางหน่วยงานไม่เข้าใจหรือไม่มีพื้นฐานเกี่ยวกับงานในทะเลเพียงพอ เช่นการไม่เข้าใจสภาพการใช้เรือที่จะต้องมีการใช้จ่ายสูงไม่ว่าจะเป็นการซ่อมบำรุงหรืออัตราการใช้เชื้อเพลิงที่สูงกว่ายานพาหนะทางบกจึงจัดสรรงบประมาณการซ่อมบำรุง และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงแก่เรือที่ออกปฏิบัติการอย่างจำกัด ทำให้ไม่สามารถออกปฏิบัติงานได้ การที่เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่เข้าใจอำนาจตามกฎหมายทำให้ไม่มั่นใจที่จะดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดหรือเกรงว่าจะถูกฟ้องกลับ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการไม่ประสานการปฏิบัติแบบรวมการทำให้ผู้รับบริการได้รับความยุ่งยาก



4) พื้นที่ปฏิบัติการกว้างขวาง มีเรือประมง เรือสินค้า เป็นจำนวนมาก ตลอดเวลา ยากในการตรวจการณ์ พิสูจน์ทราบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหน่วยราชการที่มีหน้าที่ไม่มีกำลังทางเรือเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายที่รับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง

5) ความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างก็มีกำลังทางเรือ นโยบาย แผนปฏิบัติต่างกันออกไปมีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวไม่มากนัก ผลที่ตามมา คือ การขาดเอกภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล ไม่มีหน่วยราชการที่จะควบคุม ดูแลการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในภาพรวม

6) แต่ละหน่วยราชการมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติในส่วนที่ราชการนั้นๆ รับผิดชอบเท่านั้นซึ่งส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้ต่างก็ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายไม่เหมือนกัน ทำให้การปฏิบัติร่วมกันเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายร่วมกันได้ในระดับหนึ่งคือ การสนับสนุนในขีดความสามารถและมีกฎหมายรองรับของแต่ละส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้เท่านั้น

7) กำลังทางเรือของส่วนราชการที่ทำหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเลส่วนใหญ่เป็นเรือที่มีอายุการใช้ราชการนาน สมรรถนะต่ำ และมีจำนวนไม่เพียงพอ เนื่องจากจะต้องมีเรือจำนวนหนึ่งเข้ารับการซ่อมบำรุงรักษา ทำให้กำลังทางเรือเหล่านี้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการออกลาดตระเวนในทะเล เพื่อการค้นหาเรือกระทำผิดกฎหมายทางทะเลเป็นการสิ้นเปลือง ทำให้กำลังพลตรากตรำ เสียค่าใช้จ่ายในด้านน้ำมันเชื้อเพลิงและการปรนนิบัติบำรุงประกอบกับสภาพด้านงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถออกปฏิบัติการในทะเลได้อย่างต่อเนื่อง

8) การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย มีความจำเป็นต้องใช้การข่าวที่มีประสิทธิภาพ แต่บางหน่วยงาน ไม่มีหน่วยที่รับผิดชอบด้านการข่าวโดยตรง แต่ปัจจุบันหน่วยต่างๆ ขาดข้อมูล ขาดการประสานแลกเปลี่ยนข่าวสารที่ทันสมัยและล่าช้า ทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลอย่างเต็มที่

ปัญหาที่กล่าวข้างต้นเป็นปัญหาของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเลที่นอกจากมีผลกระทบกับการปฏิบัติงานของหน่วยแล้ว ยังมีผลต่อความสำเร็จของ ศรชล.ด้วย โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาของ ศรชล. พบว่า ศรชล. ประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่

1) การที่ ศรชล. ไม่มีโครงสร้างขององค์กรที่สมบูรณ์ในการ รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพราะไม่มีหน่วยปฏิบัติในทะเลเป็นของตนเอง และยังไม่มีความสั่งการ หน่วยงานอื่นๆ ศรชล. ดำเนินการได้เพียงประสานหน่วยงานอื่นๆ เท่านั้น

2) ปัญหาด้านองค์บุคคล เนื่องจาก ศรชล. ไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานประจำหรือแบบเต็มเวลางาน กำลังพลที่มาปฏิบัติงานใน ศรชล. จะเป็นบุคลากร ที่มีงานประจำในหน่วยงานต้นสังกัด ปัญหาที่บุคลากรจากหน่วยงานที่ไม่ใช่ ทร. ไม่สามารถจัดส่งกำลังพลมาปฏิบัติงานใน ศรชล. ได้ ซึ่งเป็นผลให้ ศรชล.มีภาพลักษณ์เป็นหน่วยงานของ ทร. ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริง ศรชล. อยู่ภายใต้การกำกับทางนโยบายกับ สมช.

3) การที่ ศรชล. ได้รับงบประมาณจำกัดเนื่องด้วยไม่สามารถตั้งงบประมาณเองได้ ต้องตั้งงบประมาณรวมไว้กับกองทัพเรือ ทำให้มีข้อจำกัดในการเพิ่มงบประมาณให้เพียงพอกับภารกิจ ก็เป็นอีกปัญหาที่สำคัญที่ทำให้ ศรชล. มีปัญหาในการปฏิบัติงาน

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามข้างต้น หน่วยงานระดับนโยบายได้รับทราบและพยายามแก้ไข ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2542 - 2546 และฉบับ พ.ศ. 2548 - 2552 ต่างกำหนดให้มีการพัฒนา ศรชล. ให้มีประสิทธิภาพ มีเอกภาพและมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น และจากผลการสัมมนาของ ศรชล. ที่มีการกำหนดหัวข้อการพัฒนาและการเพิ่มประสิทธิภาพ ศรชล. หลายครั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 มักสรุปปัญหาหลัก คือ ศรชล. ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชา ขาดงบประมาณในการปฏิบัติการ และที่สำคัญ โครงสร้าง ศรชล. ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับ การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ และเห็นร่วมกันว่าต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารจัดการ ศรชล. โดยให้มีการเพิ่มกำลังพลจากทุกหน่วยมาปฏิบัติงานและจัดสรรงบประมาณให้ รวมทั้งปรับให้ ศรชล. เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะรวมภารกิจการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีกฎหมายรองรับ และการบูรณาการทรัพยากร ได้แก่ กำลังพล ยุทโธปกรณ์และเครื่องมือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

ทั้งนี้จากที่มาของการจัดตั้ง ศรชล. นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบในลักษณะต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ และมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อน แต่เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยเพื่อแก้ปัญหาได้มีการเสนอการจัดตั้ง ศรชล. ที่กำหนด กรอบอำนาจหน้าที่ให้เป็นเพียงหน่วยประสานการปฏิบัติโดยไม่มีงบประมาณหรืออำนาจการสั่งการหน่วยงานใดได้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ต้องการที่จะลดบทบาทหรือสูญเสียศักดิ์ศรีที่มีอยู่ จึงจัดตั้งเป็นศูนย์ที่มีหน้าที่ประสานงานเท่านั้น ซึ่งการออกแบบองค์การในครั้งนั้นนับว่ามีปัจจัย ที่ถูกเบี่ยงเบนจากการออกแบบองค์การที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การจัดรูปแบบองค์การ ศรชล. ไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ ศรชล. เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ศรชล. ดังนั้นจึงควรมีการจัดตั้ง (หรือมีการปรับปรุง) หน่วยงานใหม่เพื่อรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

### บทที่ 3

## การจัดตั้งองค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลรูปแบบต่างๆ

รูปแบบขององค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลสามารถแบ่งได้หลายรูปแบบ โดยอาจจะแบ่งตามสถานะของหน่วย เช่น แบบพลเรือน แบบทหาร หรือแบบผสมผสานระหว่างพลเรือนและทหาร หรืออาจแบ่งตามขอบเขต อำนาจหน้าที่ เช่น เป็นหน่วยบังคับใช้กฎหมายหรือเป็นหน่วยรบ เป็นต้น โดยสามารถจำแนกรูปแบบการจัดหน่วยออกเป็น 5 แบบ ดังนี้

1. Super Coastguards เป็นแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศที่ไม่มีกองทัพเรือ มีแต่เพียงหน่วยยามฝั่งหน่วยเดียวเท่านั้นที่ปฏิบัติหน้าที่เกือบจะทุกอย่างในทะเล ตั้งแต่การแสวงหาผลประโยชน์จากทะเล การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปกป้องสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการป้องกัน ประเทศทางทะเล หน่วยยามฝั่งแบบนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ต้องรับภาระหนัก เพราะเป็นหน่วยงานหลักของประเทศที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานในทะเล หน่วยยามฝั่งแบบนี้มีสถานะเป็นหน่วยงานพลเรือน ขึ้นการ บังคับบัญชากับกระทรวงอื่นที่ไม่ใช่กระทรวงกลาโหม ซึ่งรูปแบบนี้จะเหมาะสมกับประเทศที่ไม่มีภัยคุกคามทางทหาร

2. Law Enforcement Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งที่มีสถานะเป็นได้ทั้งหน่วยงานพลเรือนและหน่วยงานทหาร มีการจัดหน่วยงานแยกออกจากกองทัพเรืออย่างชัดเจน อาจขึ้นการบังคับบัญชา กับ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กระทรวงคมนาคม สำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงกลาโหมก็ได้ ในยามปกติ จะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างกว้างขวาง และหลายมิติ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการควบคุมการสัญจรทางทะเล แต่ในยามสงครามจะทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันประเทศ ข้อดีของหน่วยยามฝั่งลักษณะนี้สามารถบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติงานอื่นได้คล่องตัวและตรงตามคุณลักษณะของกำลังพลและยุทธโธปกรณ์กว่ากองทัพเรือ ที่ต้องเตรียมความพร้อมไว้เพื่อทำสงครามเป็นหลัก แต่อาจมีปัญหาช่องว่างและการทับซ้อนในการปฏิบัติการกับกองทัพเรือและมีการแย่งชิงการจัดหาทรัพยากร ประเทศต้องลงทุนสูงและอาจเกิดปัญหาการไม่สามารถประสานงานกันระหว่างหน่วยยามฝั่งกับหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะกองทัพเรือ

3. Coordinating Coastguards เป็นแบบผสมผสานระหว่างหน่วยงานพลเรือนและหน่วยงานทหาร เพื่อปฏิบัติหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคล้ายการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ ที่สนธิกำลังจากกองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อผสมผสานขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน ภายใต้การอำนวยการจากส่วนกลางในลักษณะของการประสานการปฏิบัติ และเนื่องจากเป็นการรวมกำลังของหน่วยงานจากหลายกระทรวง หน่วยยามฝั่งแบบนี้โดยมากจึงขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี โดยอาจแต่งตั้งผู้แทนจากกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายด้วย

การดำเนินการในรูปแบบนี้จะมีประสิทธิภาพ ถ้าหน่วยงานเดิมมีการปฏิบัติการที่เข้มแข็ง และหน่วยนี้จะไปเสริมการปฏิบัติที่เป็นช่องว่าง หรือกำจัดการซ้ำซ้อนของการปฏิบัติในภาพรวมของการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ข้อเสียของการดำเนินการแบบนี้ คือ การดำเนินการให้มีการประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติกระทำได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะถ้ามีวัฒนธรรมแบบยึดองค์กรจะทำให้เกิดทั้งการแข่งขันของหน่วยงานและการเก็งงานกันซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งสิ้น

4. Naval Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งสังกัดกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม มีสถานะเป็นหน่วยงานทหารที่ได้มีการจัดเตรียมกำลังหน่วยยามฝั่งไว้ปฏิบัติงานด้านนี้เป็นการเฉพาะ โดยกำลังทางเรือหลักจะมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ กำลังพลของหน่วยยามฝั่งจะปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลอย่างต่อเนื่อง อาจมีการหมุนเวียนไปประจำหน่วยอื่นในกองทัพเรือบ้างตามวาระ แต่จะต้องรักษามาตรฐาน เมื่อกลับมาปฏิบัติงานในหน่วยยามฝั่งอีกครั้ง รูปแบบนี้เหมาะสมกับประเทศที่มีงบประมาณจำกัด นอกจากนี้ยังเป็นรูปแบบที่มีการแลกเปลี่ยนกำลังพลในงานด้านการป้องกันประเทศกับงานยามฝั่งได้ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารบุคลากร ทำให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้กัน ระหว่างงานป้องกันประเทศและงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ง่าย ผู้บริหารระดับนโยบายจะมี ความสะดวกในการปรับสัดส่วนกำลังในงานทั้งสองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยคุกคามได้สะดวก เพราะอยู่ภายใต้หน่วยเดียวกัน ข้อเสียของรูปแบบนี้คือ หากกองทัพเรือยึดติดกับรูปแบบทหาร มุ่งเน้นการปฏิบัติการทางทหารที่ยึดติดภารกิจแบบมีแบบแผนชัดเจน มีการปรับตัวยากโดยเฉพาะการมีการควบคุมแบบเด็ดขาด รวมศูนย์ของกองทัพจะทำให้เป็นอุปสรรคของหน่วยยามฝั่งที่ต้องการทักษะ การบังคับใช้ กฎหมายและการบริการประชาชน ซึ่งต้องมีความอ่อนตัว ต้องการความรวดเร็วในการทำงาน ที่มุ่งความพึงพอใจของประชาชน

5. Navies as Coastguards ประเทศที่มีกองทัพเรือเป็นเพียงหน่วยงานเดียวในทะเล ถือว่า ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยยามฝั่งแบบนี้เพราะนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศแล้ว กองทัพเรือ หรือหน่วยยามฝั่งแบบนี้จะต้องรับหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปโดยปริยายเพราะไม่มีหน่วยงานอื่นช่วยทำ

จากรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่เป็นรูปแบบทั้ง 5 รูปแบบ เมื่อนำมา วิเคราะห์กับโครงสร้าง หน้าที่หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จะพบว่าหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานในทะเลจะมีหน่วยยามฝั่ง และ กองทัพเรือ ซึ่งถึงแม้จะมีการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งรวมงานที่ไม่ใช่งานป้องกันประเทศให้หน่วยยามฝั่งรับผิดชอบแล้ว หน่วยยามฝั่งก็ยังคงต้องพึ่งพา กองทัพเรือ อยู่ด้วยเหตุผล จากความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร เรือและอุปกรณ์ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกการสนับสนุนอื่นได้แก่ อุเรือ โรงเรียนและระบบการสื่อสารสั่งการ จากการศึกษา รูปแบบทุกรูปแบบของหน่วยยามฝั่ง จำเป็นต้องประสาน พึ่งพาขีดความสามารถของ กองทัพเรือทั้งสิ้น เพียงแต่ต่างกันที่ระดับของการพึ่งพาที่จะขึ้นกับ งบประมาณของแต่ละประเทศโดยประเทศที่ร่ำรวยก็ทำให้การพึ่งพาลดลง ประเทศเล็กมีข้อจำกัดด้านการคลัง จะทำให้การพึ่งพากองทัพเรือสูงขึ้นจนถึงการมอบภารกิจหน่วยยามฝั่งทั้งหมดให้กองทัพเรือไปดำเนินการ



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย ทร. กับหน่วยงานรับผิดชอบ การรักษากฎหมาย และด้านความปลอดภัยและการบริการ

ทั้งนี้ รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่เหมาะสมและดีที่สุดสำหรับประเทศไทยพิจารณาได้จากเกณฑ์ 3 เกณฑ์ ได้แก่

1. เกณฑ์ความเหมาะสมบรรลุความมุ่งหมายในการรับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ
2. เกณฑ์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งด้านทรัพยากร กำลังพลและงบประมาณ และกฎหมาย
3. เกณฑ์การยอมรับได้ว่าเป็นรูปแบบที่มีความคุ้มค่าต่อทรัพยากรที่สนับสนุนให้และไม่มีความเสี่ยงที่หน่วยงานนี้จะไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์

ดังนั้น จึงพิจารณา ข้อดี - ข้อเสีย ของรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่สามารถดำเนินการสำหรับประเทศไทยได้ มี 3 รูปแบบ

#### รูปแบบที่ 1 จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Coordinating Coastguards

ลักษณะรูปแบบการจัด

1. เป็นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งในลักษณะศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรท.) มีลักษณะเป็นหน่วยบัญชาการเพื่อควบคุม สั่งการเรือและอากาศยานของหน่วยต่างๆ ที่มาขึ้นการบังคับบัญชา
2. ศรท. เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)
3. มี พ.ร.บ. จัดตั้งหน่วยยามฝั่งในลักษณะศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
4. โครงสร้างการจัดหน่วยของ ศรท. ประกอบด้วยส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายควบคุมการ ปฏิบัติการ โดยกำลังพลในฝ่ายต่างๆ จะประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการ/หน่วยงานทุกหน่วยใน ศรท. หมุนเวียนมาปฏิบัติงานที่ ศรท. และ ศรท. เป็นผู้พิจารณาความดีความชอบและการลงโทษกำลังพลเหล่านี้ตลอดเวลาที่ปฏิบัติที่ ศรท.

5. กำหนดอัตราหมุนเวียนใน ศรท. โดยโอนย้ายกำลังพลจาก ทร. บก.รน. ขน. ปม. ศก. และ ทช. มาปฏิบัติงานอัตราหมุนเวียนใน ศรท. โดยเฉพาะฝ่ายอำนวยการจะเป็นกำลังพลที่มาจากทุกหน่วยเพื่ออำนวยการประสานงานและกำกับกำกับการปฏิบัติงานของ ศรท. ให้สอดคล้องกับหน่วยต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยต้นสังกัดของตน ฝ่ายอำนวยการนี้จะมีหน้าที่ออกแผนปฏิบัติการของ ศรท. โดยจะมอบหน้าที่หรือภารกิจให้กับหน่วยกำลังต่าง ๆ ที่หมุนเวียนมาขึ้นการควบคุมทางยุทธการล่วงหน้าตลอดปี

6. ศรท. จะมีอำนาจสั่งการทางยุทธการตามกฎหมายที่จะออกมารองรับ และมีการจัดสรรงบประมาณ ปฏิบัติการและซ่อมบำรุงอย่างเพียงพอสำหรับกำลังที่มาขึ้นการบังคับบัญชาในการปฏิบัติการตามภารกิจของ ศรท. ซึ่งมีใช้ภารกิจปกติของหน่วย

7. หน่วยกำลังที่มาขึ้นการบังคับบัญชากับ ศรท. ยังคงปฏิบัติการปกติของหน่วยต่อไป การปฏิบัติการของ ศรท. จะเป็นไปตามแผนการปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าที่จะไม่กระทบกับภารกิจปกติในกรณีฉุกเฉิน ศรท. สามารถประสานสั่งการให้หน่วยกำลังที่ปฏิบัติการปกติของตนที่ไม่สำคัญละจาก ภารกิจนั้นและมาปฏิบัติการของ ศรท. ได้ โดยฝ่ายอำนวยการของ ศรท. ที่ประกอบด้วยผู้แทนของ หน่วยกำลังต่างๆ ที่ขึ้นการบังคับบัญชากับ ศรท. จะร่วมกันพิจารณาประสานงานและสั่งการ

8. หน่วยงานเดิมยังคงต้องปฏิบัติการเดิมด้วย และส่งแผนการปฏิบัติให้ ศรท. ทราบ และฝ่าย อำนวยการ ศรท. จะได้จัดทำแผนเพิ่มเติม เพื่อเป็นแผนรวมสำหรับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดย ศรท. จะจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพิ่มเติมในส่วนที่ไม่พอเพียงสำหรับหน่วยต่างๆ ทั้งนี้ หน่วยทุกหน่วยจะนำแผนรวมไปปฏิบัติและรายงานผลให้ ศรท. ทราบ

9. หน่วยต่างๆ จะให้การสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่ ศรท. ร้องขอ เช่น การใช้ศูนย์ ปฏิบัติการ ทร. เป็นศูนย์ปฏิบัติการของ ศรท. เพื่อควบคุมการปฏิบัติการของเรือ และอากาศยานที่ออกมา ปฏิบัติการในทะเล เป็นต้น

10. ผู้บังคับบัญชาของ ศรท. เป็นข้าราชการชั้นยศพลเรือเอก เนื่องจากกำลังพล กำลังทางเรือ สิ่งอำนวยความสะดวก ระบบสนับสนุนและระบบควบคุมสั่งการจัดจาก ทร. เป็นหลัก

11. เป็นนิติบุคคล

ข้อดี

1. เป็นการบูรณาการการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในงานบางส่วนที่ต้องทำร่วมกัน ทำให้เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรของหน่วยให้มากที่สุด

2. ทำให้มีการประสานการปฏิบัติร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพราะมีการให้อำนาจ ศรท. ในการกำหนดแผนและสั่งการ

3. ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานในทะเลของหน่วยต่างๆ โดย ศรชล. จะสนับสนุนงบประมาณปฏิบัติการให้แก่เรือของหน่วยต่างๆ ที่มาขึ้นการบังคับบัญชา

4. หน่วยงานเดิมยังคงทำงานตามปกติ ภายใต้แผนและกรอบการปฏิบัติงานจาก ศรท. โดยเรือที่มา ขึ้นการบังคับบัญชากับ ศรท.จะเป็นกำลังเสริมเพิ่มจากงานที่หน่วยเดิมดำเนินการไม่ทั่วถึง ทำให้ไม่กระทบ ภารกิจและโครงสร้างของหน่วยงานเดิมมากนัก

5. หน่วยต่างๆ สามารถทุ่มเทกับงานที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มที่ เช่น ทร. จะต่อเรือหรืออากาศยานที่ใช้ในสงครามทางเรือ กรมประมงจะมุ่งที่เรือสำรวจวิจัยประมง โดย ศรท. จะรับผิดชอบ

ในการลดความซ้ำซ้อน หรือจัดการในส่วนที่ยังขาดแคลน หรือที่หน่วยต่าง ๆ ประสบปัญหาขาดทรัพยากรและไม่สามารถปฏิบัติงานได้

6. ศรท. สามารถปรับแผนช่วยกองทัพในการทำให้ลดเผชิญหน้าทางทหารในพื้นที่ปฏิบัติการตาม ชายแดนหรือพื้นที่ขัดแย้ง เช่น กรณีที่ไม่ประสงค์จะใช้กำลัง ทร. ก็จะใช้กำลังจากหน่วยยามฝั่งนี้

7. ประหยัดงบประมาณ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้เกิดการบูรณาการและให้มีการแบ่งปันและเกื้อกูลกันในการใช้ทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติการในทะเลทั้งหมด

8. มีความเป็นไปได้และง่ายในการจัด เนื่องจากไม่เพิ่มคนและทรัพยากรหลักมาก เนื่องจากเป็นการหมุนเวียนกำลังพลมาจากหน่วยต่างๆ และไม่กระทบกับการปฏิบัติงานและโครงสร้างเดิมของหน่วยต่าง

9. เป็นความต่อเนื่องของการพัฒนา ศรชล. ให้มีอำนาจการสั่งการ มีงบประมาณ และมีข้าราชการ ปฏิบัติการประจำหน่วย

ข้อเสีย

1. ไม่สามารถประกันได้ว่าจะมีเรือ/อากาศยานมาปฏิบัติการกิจฉุกเฉินหรือเร่งด่วนได้ทุกกรณี เพราะหน่วยงานต่างๆ อาจมีภารกิจที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าภารกิจฉุกเฉินของ ศรท. ในขณะที่ประสานสั่งการให้หน่วยกำลังต่างๆ มาปฏิบัติการกิจฉุกเฉิน

2. กำลังพลที่มากขึ้นการบังคับบัญชากับ ศรท. อาจมีความสับสนกับหลักหรือระเบียบปฏิบัติที่ แตกต่างกันระหว่างระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานต้นสังกัดกับระเบียบปฏิบัติที่กำหนดโดย ศรท.

3. การสร้างและพัฒนากำลังทางเรืออาจไม่สอดคล้องกับแผนและนโยบายการปฏิบัติของ ศรท. เนื่องจากการสร้างและพัฒนาเรือและอุปกรณ์ของหน่วยงานต่างๆ จะเป็นผู้กำหนดให้ตอบสนองตามภารกิจ ของตนเป็นหลัก ซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับ ศรท. ก็ได้

## รูปแบบที่ 2 จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguards

ลักษณะรูปแบบการจัด

1. แยกกำลังที่ปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิมเฉพาะที่ใช้ในด้านที่เกี่ยวกับการรักษากฎหมาย และความปลอดภัยในทะเลมาจัดตั้งเป็นหน่วยยามฝั่ง และให้ ทร. กำกับดูแล โดยเป็นหน่วยขึ้นตรงของ ทร.

2. ขึ้นการกำกับการณ์นโยบายกับคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล ซึ่งคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมี ผบ.ทร. เลขาธิการ สมช. ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับการ และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล อีกทั้งมีหน้าที่พิจารณาจัดสรร งบประมาณให้แก่หน่วยยามฝั่ง คณะกรรมการฯ มีสำนักงานฝ่ายเลขาฯ และ ผบ.หน่วยยามฝั่งเป็นเลขาฯ

3. กำลังพลที่แยกจากหน่วยงานเดิมให้มีการเทียบโอนระดับ/ชั้นยศ เพื่อบรรจุในอัตราใหม่

4. ออก พ.ร.บ. จัดตั้งหน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยขึ้นตรงกับ ทร.

5. ผู้บังคับบัญชา/ของหน่วยยามฝั่งเป็นข้าราชการชั้นยศพลเรือเอก หรือเทียบเท่าพลตำรวจเอก หรือ ข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๑

6. ได้รับงบประมาณสนับสนุนผ่านคณะกรรมการนโยบายฯ โดยตรง

7. ยกเลิกกิจการของหน่วยงานเดิมที่ซ้ำซ้อนกับกิจการของหน่วยยามฝั่งที่ตั้งขึ้นใหม่ และโอนกำลังที่เคย ปฏิบัติงานรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการในทะเลให้หน่วยงานยามฝั่ง

8. มีอำนาจการบังคับบัญชา บริหารจัดการกำลังพล ยุทโธปกรณ์ งบประมาณในหน่วยงาน

9. โครงสร้างการจัดหน่วยประกอบด้วยส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายปฏิบัติการ

10. เป็นนิติบุคคล

ข้อดี

1. เป็นการบูรณาการงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทุกกลุ่มงานอย่างสมบูรณ์ เนื่องจาก หน่วยยามฝั่งจะได้รับภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ และหน่วยงานอื่นๆ ได้มอบภารกิจให้กับ หน่วยยามฝั่งไปดำเนินการ แล้วจึงโอนหน่วยยามฝั่งให้ ทร. กำกับดูแล เพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากร พื้นฐานร่วมกันระหว่างงานป้องกันประเทศและงานหน่วยยามฝั่งได้ง่าย อีกทั้งยังทำให้การประสานการ ปฏิบัติได้สะดวกและรวดเร็ว เนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยเดียวกัน หน่วยงานอื่น จะประสานขอรับการ สนับสนุนภารกิจของตนได้สะดวกมากขึ้นเนื่องจากไม่ต้องประสานจากหลายหน่วย

2. หน่วยยามฝั่งจะสามารถพัฒนาและสร้างองค์บุคคล องค์วัตถุและองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง

3. สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่ ทร. ทำงานรักษาผลประโยชน์ทางทะเล เป็น หน่วยงานหลักอยู่แล้ว เพียงแต่มีการแยกหน่วยและงานให้เกิดความชัดเจน อีกทั้งหน่วยต่างๆ สามารถทุ่มเทกับงานที่รับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ เช่น กรมประมงจะมุ่งที่การสำรวจวิจัยประมง

4 สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในปัจจุบันที่การเผชิญหน้าและการคุกคามทางทหารลดลง เนื่องจากกฎหมาย ข้อตกลงระหว่างประเทศและประชาคมโลกจะช่วยทำให้การใช้กำลังทางทหารเข้าแก้ปัญหาอันนั้นกระทำได้ยากขึ้น ซึ่งทำให้ ทร. มีกำลังพอที่จะปรับมาปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และช่วยเหลือประชาชน

5. หน่วยยามฝั่งจะสามารถได้รับการสนับสนุนทรัพยากรพื้นฐานจาก ทร. ได้ง่าย เนื่องจากเป็นหน่วยเดียวกัน

ข้อเสีย

1. ทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยทหาร ที่บุคลากรได้รับการฝึกใช้อาวุธและ การทำการรบซึ่งอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

2. หน่วยยามฝั่งจะมีสายการบังคับบัญชายาว เพราะ ทร. มีการบริหารจัดการแบบ องค์การราชการทหารที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง

3. ต้องจัดหางบประมาณเพิ่มเติมอีกจำนวนไม่น้อยในการสร้างหน่วยงานและโครงสร้างใหม่

4. กระทบกับหน่วยงานเดิม เพราะหน่วยยามฝั่งเกิดจากการยุบหรือลดภารกิจ และโอน ทรัพยากร บุคลากร มาจากหน่วยต่าง ๆ ทำให้หน่วยงานเดิมขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน



เพราะจะต้องประสาน ข้ามหน่วยกรณีที่จะขอกำลังจากหน่วยยามฝั่งมาสนับสนุนภารกิจของตนเอง ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วย

5. มีโอกาสที่ได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานต่างๆ ที่ถูกลดภารกิจ กำลัง ทรัพยากร และความสำคัญของหน่วยลง

### รูปแบบที่ 3 จัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่เป็นหน่วยยามฝั่งบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Coastguards)

เป็นรูปแบบที่จัดตั้งหน่วยใหม่และขึ้นการบังคับบัญชากับนายกรัฐมนตรี (สำนักนายกรัฐมนตรี) หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### รูปแบบการจัดตั้ง

1. แยกกำลังหน่วยปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิมเฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษา กฎหมาย และความมั่นคงรวมทั้งความปลอดภัยในทะเลมาจัดตั้ง/บูรณาการเป็นหน่วยยามฝั่ง

2. ขึ้นการกำกับกำกับการดำเนินนโยบายกับคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการฯ จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ การ และประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล อีกทั้งมีหน้าที่พิจารณา จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยยามฝั่ง คณะกรรมการฯ มีสำนักงานฝ่ายเลขานุการ และ ผบ.หน่วยยามฝั่งเป็นเลขานุการ

3. กำลังพลที่แยกจากหน่วยงานเดิมให้มีการเทียบโอนระดับ/ชั้นยศ เพื่อบรรจุในอัตราใหม่

4. ขึ้นการบังคับบัญชา กับ นรม.(สำนักนายกรัฐมนตรี) หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

5. อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งหน่วยยามฝั่ง

6. ผู้บังคับบัญชา/ของหน่วยยามฝั่งเป็นข้าราชการเทียบเท่าชั้นยศพลเรือเอก หรือ พลตำรวจเอก หรือข้าราชการพลเรือนระดับ 11

7. ยกเลิกกิจของหน่วยงานเดิมที่ซ้ำซ้อนกับกิจของหน่วยยามฝั่งที่ตั้งขึ้นใหม่ และโอน ทรัพยากร และกำลังพลที่เคยปฏิบัติงานรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการใน ทะเลให้หน่วยงานยามฝั่งนี้

8. โครงสร้างการจัดหน่วยประกอบด้วยส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายสนับสนุน (การศึกษา การฝึก และซ่อมบำรุง)

9. เป็นนิติบุคคล

ข้อดี

1. เป็นการบูรณาการงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ไม่ใช่การป้องกันประเทศ คือ งานรักษากฎหมาย ความปลอดภัยและบริการ มามอบให้หน่วยยามฝั่ง โดยหน่วยงานต่างๆ จะ มอบภารกิจให้กับหน่วยยามฝั่งไปดำเนินการ

2. ทำให้เกิดระบบการทำงานมีความชัดเจนในงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่ แยกงาน ด้านรักษากฎหมาย งานด้านความปลอดภัยและงานบริการ ออกจากงานป้องกันประเทศ

3. มีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน เพราะแยกงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมาให้หน่วยนี้หน่วยเดียวรับผิดชอบ ทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

4. หน่วยยามฝั่งจะสามารถพัฒนาและสร้างองค์บุคคล องค์กรวิถุและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการรักษากฎหมายทุกด้านได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นโอกาสดีของหน่วยงานเดิมสามารถมุ่งไปในงานหลักหรือ งานที่เหลืออยู่ได้อย่างเต็มที่ เช่น ทร. จะได้มุ่งทำงานป้องกันประเทศ

5. ทำให้ลดเผชิญหน้าทางทหารในพื้นที่ปฏิบัติการตามชายแดนเพราะหน่วยยามฝั่งที่ไม่ใช่หน่วยทหาร ทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยยามฝั่งไม่ใช่หน่วยกำลังรบ แต่เป็นพลเรือน

#### ข้อเสีย

1. ใช้งบประมาณสูงสำหรับการจัดตั้งหน่วยเพราะ เป็นการตั้งหน่วยใหม่ และต้องจัดหาทรัพยากรบางส่วนขึ้นใหม่ โดยเฉพาะสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีหน่วยงานลักษณะนี้อยู่ ซึ่งถ้าเป็นการจัดตั้งในหน่วยงานที่มีหน่วยปฏิบัติงานในทะเลอยู่แล้วก็จะมีทรัพยากรบางส่วนที่ใช้ร่วมกันได้ แต่ก็จำเป็นต้องสร้างสำนักงานสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ขึ้นเพิ่มเติมเช่น ต้องสร้าง ท่าเรือ โรงเรียน ศูนย์ฝึก และอยู่ซ่อมเรือ

2. ไม่สามารถใช้ทรัพยากรของประเทศแบบรวมการได้ เพราะกำลังส่วนหนึ่งยังต้องอยู่กับ ทร. ซึ่ง จำเป็นต้องสร้างกองเรือเพื่อป้องกันประเทศ ส่วนหน่วยยามฝั่งจะต้องสร้างและพัฒนากองเรือเพื่อการบังคับ ใช้กฎหมายและรักษาความปลอดภัย แต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่แยกกันเด็ดขาดทำให้การร่วมกันปฏิบัติงานอาจจะทำได้ยาก ประกอบกับวัฒนธรรมองค์กรของประเทศไทยก็ยิ่งทำให้ไม่ต้องการประสาน การปฏิบัติกันดังที่เกิดปัญหาในปัจจุบัน ทั้งนี้จะทำให้ประเทศไทยจะมีการสร้างกองเรือถึง 4 กองเรือ (Fleet) คือ กองเรือ ทร. และกองเรือของหน่วยยามฝั่งที่แบ่งไปอยู่ฝั่งอ่าวไทย และฝั่งตะวันตก และจะนำไปสู่การแย่งชิงงบประมาณกันที่สุดในที่สุด

3. มีความซ้ำซ้อนในแง่ของการปฏิบัติการ ทั้งนี้เพราะในพื้นที่เดียวกันจะมีถึงสองหน่วยงานส่งกำลังเข้าไปปฏิบัติการทำให้มีงบประมาณปฏิบัติการที่สูงเป็นสองเท่าของอีกสองรูปแบบ

4. กระทบกับหน่วยงานเดิมเพราะต้องยุบหรือลดภารกิจ และโอนทรัพยากร บุคลากรมาจากหน่วย ต่างๆ ทำให้หน่วยถูกลดภารกิจและความสำคัญของหน่วยลง ซึ่งจะมีผลต่อทำให้ความร่วมมือกันในอนาคต

5. อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งในการทำงาน เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมและความรู้ ความเข้าใจงานทางทะเลของผู้บริหารในกระทรวงที่ส่วนใหญ่คุ้นเคยหรือปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานในทะเล โดยเฉพาะงานรักษากฎหมายทะเล

## บทที่ 4

### สรุปข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 ข้อเท็จจริง

4.1.1 ประเทศไทยต้องพึ่งพาทะเลในระดับสูงจนนับได้ว่าผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอยู่ในระดับสำคัญต่อประเทศ ที่คำนวณมูลค่าสูงกว่า 12 ล้านล้านบาทต่อปี (ไม่รวมมูลค่าจากผลกระทบจากการใช้ทะเล) แต่ในผลประโยชน์ที่มีมูลค่ามหาศาลนี้ไม่ได้รับการดูแลและบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการปกป้องรักษานั้นจะพบว่า มีปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากและมีความรุนแรงของความเสียหายหรือสูญเสียที่สูง ได้แก่ การปล้นสะดม โจรสลัดที่เกิดขึ้นในทะเลของไทยและในต่างประเทศภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุทางทะเลและอุบัติเหตุ เช่น เรือล่ม และเรือโดนกัน การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการค้าแรงงานผิดกฎหมาย การลักลอบค้าสิ่งผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติ ที่ทำเป็นเครือข่าย โดยทั้งคนไทยและชาวต่างชาติที่ใช้เรือสินค้า เรือท่องเที่ยว และเรือประมง เป็นพาหนะในการกระทำผิด การลักลอบลำเลียงสินค้าผิดกฎหมาย เช่น น้ำมันเถื่อน ยาเสพติด อาวุธสงคราม ไม้ บุหรี่ และเหล้า การลักลอบจับสัตว์น้ำและโบราณวัตถุใต้ทะเล การก่อกมลพิษทางทะเลและการทำลายสภาวะแวดล้อม และที่สำคัญปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวกับความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรในทะเล ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มี มูลค่าความสูญเสียและความเสียหายทั้งหมดนับได้มากกว่า 0.45 ล้านบาทต่อปี หรือนับได้กว่า 6.2 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยรวม

4.1.2 นอกจากปัญหาภัยคุกคามแล้ว ปัญหาในด้านการบริหารจัดการนั้นเป็นปัญหาที่ใหญ่และสำคัญ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อรับมือต่อภัยคุกคามทางทะเลของประเทศไทยและจะส่งผลกระทบต่อไปสู่แผ่นดิน โดยจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีการบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานต่างๆ ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติยังรับผิดชอบในลักษณะแยกส่วน ขาดการบูรณาการและ เอกภาพในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร มีปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ปัญหา วัฒนธรรมองค์กร และปัญหาด้านงบประมาณ ซึ่งทำให้การลงทุนในทรัพยากรในภาพรวมในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไม่เกิดความคุ้มค่าเท่าที่ควร

4.1.3 การจัดตั้ง ศรชล. มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีหน่วยต่างๆ รับผิดชอบในลักษณะต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ ไม่มีการบูรณาการการทำงาน แต่เมื่อมีการจัดตั้งหน่วย ศรชล. ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้เป็นเพียงหน่วยประสานการปฏิบัติ โดยไม่มีงบประมาณหรืออำนาจการสั่งการหน่วยใดได้ ทำให้ไม่สามารถที่จะมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ โดยสรุปปัญหาหลักของการที่ ศรชล. ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชา ขาดงบประมาณในการปฏิบัติการ และโครงสร้าง ศรชล. ไม่

เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง และการบริหารจัดการ ศรชล. โดยการเพิ่มกำลังพลจากทุกหน่วยมาปฏิบัติงานที่มีลักษณะรวมภารกิจ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ที่มีกฎหมายรองรับ และมีการบูรณาการทรัพยากร ได้แก่ กำลังพล ยุทโธปกรณ์ และเครื่องมืออำนวยความสะดวกต่างๆ

#### 4.1.4 รูปแบบการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

4.1.4.1 รูปแบบโดยทั่วไปที่ประเทศต่างๆ ในโลกใช้อยู่ จำแนกได้เป็น 5 แบบ ได้แก่

1) Super Coastguards เป็นรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศที่ไม่มีกองทัพเรือ มีเพียงหน่วยยามฝั่งปฏิบัติหน้าที่เกือบทุกอย่างในทะเล สถานะเป็นหน่วยผลเรือรบ รูปแบบนี้เหมาะสมกับประเทศที่ไม่มีภัยคุกคามทางทหาร

2) Navies as Coastguards เป็นรูปแบบที่ประเทศมีกองทัพเรือเป็นเพียงหน่วยงานเดียวในทะเล จึงต้องรับหน้าที่เป็นหน่วยยามฝั่ง

ทั้ง 2 รูปแบบนี้ไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยที่มีทั้งกองทัพเรือ และหน่วยงานต่างๆ อีกหลายหน่วยที่ปฏิบัติงานในทะเล

3) Law Enforcement Coastguards เป็นรูปแบบที่มีการจัดแยกตั้งหน่วยยามฝั่งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เป็นการตั้งหน่วยใหม่ทำหน้าที่หน่วยยามฝั่งแยกออกมาจากกองทัพเรือ (ซึ่งจะทำหน้าที่การป้องกันประเทศอย่างเดียว) ซึ่งจะใช้งบประมาณในการดำเนินการค่อนข้างสูง

4) Naval Coastguards เป็นรูปแบบหน่วยยามฝั่งสังกัดกองทัพเรือ เป็นการจัดเตรียมกำลังของกองทัพเรือส่วนหนึ่งไว้เพื่อปฏิบัติหน้าที่หน่วยยามฝั่ง

5) Coordinating Coastguards เป็นรูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีการสนธิกำลังจากหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในทะเลเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน ภายใต้การอำนวยการในลักษณะของการประสานการปฏิบัติ

ทั้ง 3 รูปแบบนี้ สามารถดำเนินการได้ในประเทศไทย แต่จากการพิจารณาในรายละเอียดความเหมาะสมกับประเทศไทยที่มีหลายหน่วยงานปฏิบัติงานในทะเล ความเป็นไปได้ด้านทรัพยากร และการปฏิบัติงานของ ศรชล. ในปัจจุบันแล้ว รูปแบบ Coordinating Coastguards จึงมีความเหมาะสมและเป็นไปได้สูงสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด

4.1.4.2 รูปแบบการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลแบบ Coordinating Coastguards หรือ ศรชล. เป็นรูปแบบการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และ ยอมรับได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นการรวมอำนาจการสั่งการหน่วยปฏิบัติที่มากขึ้นการบังคับบัญชาและเป็นหน่วยกำหนดแผนการปฏิบัติให้หน่วยต่างๆ ในส่วนของทรัพยากรที่จำเป็นในการจัดตั้งหน่วยจะใช้กำลังพลจากหน่วยต่างๆ หมุนเวียนมาปฏิบัติราชการ ส่วนเรือและยุทโธปกรณ์อื่นๆ ที่ปฏิบัติการในทะเลจะได้รับจากหน่วยต่างๆ ให้มาขึ้นการบังคับบัญชาทางยุทธการและงบประมาณจัดสรรจากรัฐบาลผ่านคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ส่วนการจัดตั้งหน่วยสามารถกระทำได้ด้วยพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) หรือในระยะแรกอาจดำเนินการโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีความคุ้มค่าโดยไม่ต้องมีการ

สร้างหน่วยงานแบบเต็มรูปแบบ เพราะเป็นหน่วยควบคุมการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นๆ การจัดตั้งหน่วยแบบ Coordinating Coastguards มีลักษณะรูปแบบการจัดหน่วย ดังนี้

1) เป็นการจัดตั้งหน่วยในลักษณะศูนย์อำนวยการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรท.) โดยมีกำลังพลและยุทธโปกรณ์ส่งมาจากหน่วยปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิมเฉพาะที่ เกี่ยวกับการรักษากฎหมายและความมั่นคง รวมทั้งความปลอดภัยในทะเลมาขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ ศรชล.

2) ศรท. เป็นหน่วยงานภายใต้สภาความมั่นคงแห่งชาติ

3) มี พ.ร.บ. จัดตั้งหน่วยในลักษณะศูนย์อำนวยการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

4) กำหนดอัตราหมุนเวียนใน ศรท. โดยโอนย้ายกำลังพลจาก กองทัพเรือ (ทร.) กองบังคับการตำรวจน้ำ (บก.รน.) กรมประมง (ปม.) กรมศุลกากร (ศก.) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) และ กรมเจ้าท่า (จท.) มาปฏิบัติงานอัตราหมุนเวียนใน ศรท. โดยเฉพาะฝ่ายอำนวยการจะเป็นกำลังพลที่มาจากทุกหน่วย เพื่ออำนวยการ ประสานงานและกำกับการปฏิบัติงานของ ศรท. ให้สอดคล้องกับหน่วยต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยต้นสังกัดของตน

5) ศรท. มีอำนาจสั่งการทางยุทธการและมียกประมาณสำหรับกำลังที่มาขึ้นการบังคับบัญชาในการปฏิบัติการ ซ่อมบำรุงและซ่อมฉุกเฉิน

6) หน่วยงานต่าง ๆ ให้การสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่ ศรท. ร้องขอ โดยหน่วยงานเดิมยังคงภารกิจเดิม และส่งแผนการปฏิบัติให้ ศรท. ทราบ และศรท. จะได้จัดทำแผนเพิ่มเติม เพื่อเป็นแผนรวม สำหรับการการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดย ศรท. จะจัดสรรทรัพยากร และงบประมาณเพิ่มเติม ในส่วนที่ไม่พอเพียงสำหรับหน่วยต่างๆ ทั้งนี้หน่วยทุกหน่วยจะนำแผนรวมไปปฏิบัติ และรายงานผล ให้ ศรท. ทราบ

7) ผู้บังคับบัญชาของ ศรท. เป็นข้าราชการสังกัด ทร. ชั้นยศพลเรือเอก เนื่องจากการสั่งการกองกำลังและการใช้ระบบสนับสนุนและระบบควบคุมสั่งการหลักจะจัดมาจาก ทร. เป็นหลัก

8) ศรท. มีอำนาจการบังคับบัญชา บริหารจัดการกำลังพล และงบประมาณบริหารของหน่วย รวมทั้งงบประมาณปฏิบัติการในส่วนของกำลังพลที่มาปฏิบัติงานใน ศรท. โดยให้ ศรท. มีอำนาจในการพิจารณาให้ความดีความชอบสำหรับการปฏิบัติงานของกำลังพลด้วย

9) โครงสร้างการจัดหน่วยประกอบด้วย ส่วนบัญชาการ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายควบคุมการปฏิบัติการ โดยให้ ทร. เป็นหน่วยหลักใน ศรท. และให้ ทร. ให้การสนับสนุนทั้งทรัพยากรและกำลังพล ดังเช่นที่ปฏิบัติ อยู่ใน ศรชล. ปัจจุบัน และมีการจัดสรรงบประมาณในการเริ่มจัดตั้งหน่วย

10) เป็นนิติบุคคล

## 4.2 ข้อพิจารณา

4.2.1 ปัญหาการบริหารจัดการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมีปัจจัยจากโครงสร้างและระบบย่อยที่มีส่วนเชื่อมโยงกันและกันที่กระทบกับ ประสิทธิภาพการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวม จึงไม่สามารถแก้แบบแยกส่วนและต้องดำเนินการระดับนโยบายแบบบนลงล่าง (Top down) ดังนั้นถ้าต้องการแก้ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมได้จะต้องแก้ปัญหาในภาพรวมในทุกๆ ส่วน โดยหน่วยงานระดับนโยบายไม่ว่าจะเป็น สภาความมั่นคงแห่งชาติหรือรัฐบาลจะต้องตัดสินใจชี้ชัดถึงภาพรวมทั้งโครงสร้างและ การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศ ซึ่งจะเป็นส่วนที่จะกำหนดทิศทางในการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเลไปในทิศทางเดียวกัน และจะทำให้การจัดการปัญหาต่างๆ ใน ทะเลมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในภาพรวมต้องทำให้เกิดระเบียบในทะเล (Good order at sea) โดยมีการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเล (Improved level of maritime awareness) มีนโยบายที่มีประสิทธิภาพ (Effective policy) มีบูรณาการในการบริหารจัดการ (Integrated governance)

4.2.2 แนวทางหลักในการแก้ปัญหาการบริหารจัดการนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแยกงานต่างๆ ที่มี อยู่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้ชัดเจน ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มงานป้องกันประเทศ กลุ่มที่สองการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล (Law enforcement function หรือ constabulary function) และกลุ่มงานที่สามเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (Safety and service function) จากการแบ่งงานออกเป็นสามกลุ่มดังกล่าวจะพบว่าปัญหา คือ งานทั้งสามกลุ่มมีความซ้ำซ้อนและ ไม่มีการบูรณาการ ส่งผลต่อการปฏิบัติในภาพรวมขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดความชัดเจนของขอบเขตงานและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในงานทั้งสามกลุ่ม โดย จะต้องแยกงานในกลุ่มป้องกันประเทศออกจากงานอื่นๆ ให้ชัดเจนเนื่องจากเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษ เป็นงานทางทหาร และให้มีการรวมงานในกลุ่มที่สองการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล และ กลุ่มที่สามเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ เพื่อเกิดการบูรณาการ โดยการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งขึ้นรับผิดชอบในรูปของ Coordinating Coastguards โดยการปรับโครงสร้างของ ศรชล. จากศูนย์ประสานการปฏิบัติเป็นศูนย์อำนวยการปฏิบัติ

4.2.3 รูปแบบการทำงานของ ศรชล. มีลักษณะการบูรณาการเชิงนโยบายและแผนการดำเนินงาน ส่วนในการปฏิบัติจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะการบริหารองค์การแบบเครือข่าย โดยแบ่งความรับผิดชอบเชิงพื้นที่ เนื่องจากจำเป็นต้องใช้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทรัพยากร เครื่องมือ และทักษะความชำนาญเฉพาะ จากหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและความสามารถในการรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละพื้นที่ได้อย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงสุด สิ่งจำเป็นของการบริหารองค์การแบบเครือข่ายคือการมีวิสัยทัศน์และพันธกิจร่วมซึ่งหมายถึงการมองเห็นซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติร่วมกัน การมีงบประมาณและสิ่งจูงใจในการดำเนินงานที่เพียงพอ การกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อใช้ในการจัดแบ่งสัดส่วนงานและการจัดสรรทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานให้ได้อย่างเหมาะสมและมีความชัดเจนในการรับผิดชอบตามกฎหมาย และสิ่งที่จำเป็นอีกประการหนึ่งคือการมีระบบการติดต่อประสานงานและสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับใช้ในการบริหารควบคุมกระบวนการทำงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ระหว่างกัน

4.2.4 การดำเนินการที่ผ่านมารัฐแก้ไขปัญหาโดยการอาศัยการกำกับในระดับนโยบายผ่านทางกลไก สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) และในระดับปฏิบัติการผ่านทางกลไก ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่มีขอบเขตอำนาจเป็นเพียงแต่ศูนย์กลางในการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานทะเล ทำให้ประสบปัญหาในการปฏิบัติมาโดยตลอด อันเนื่องมาจากการขาดการวางระบบโครงสร้างเชิงอำนาจ (การมีอำนาจตามกฎหมายและการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นอย่างเป็นทางการ) ส่งผลให้ทรัพยากรและเครื่องมือที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานกระจายจัดกระจายในหลายหน่วยงาน และขาดการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ

4.2.5 การขาดงบประมาณในการดำเนินการซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรหลักที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งจูงใจให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานที่ผ่านมา ศรชล. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นการเฉพาะและเป็นแต่เพียงการอาศัยงบประมาณปกติของหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินงาน ทำให้งานที่นอกเหนือจากงานประจำของหน่วยงานแต่ละหน่วยมักจะประสบปัญหา ส่งผลให้เกิดการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ขาดการริเริ่มและงานพัฒนา จำเป็นต้องพิจารณาวางระบบงานด้านงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบวิธีการงบประมาณ และมีความชัดเจนในทุกขั้นตอนการปฏิบัติตั้งแต่ขั้นการวางแผน จัดทำแผนงานและงบประมาณ ขอตั้งงบประมาณ การจัดสรร การบริหารงบประมาณ และการประเมินผล

4.2.6 การขาดบุคลากรปฏิบัติงานเป็นการประจำ โดยมี การแก้ปัญหาโดยการใช้บุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีภาระหน้าที่ประจำมาปฏิบัติงานใน ศรชล. นั้น เป็นการปฏิบัติที่สวนทางกับหลักการบริหารจัดการบุคลากร โดยเฉพาะหลักค่าตอบแทน สิ่งจูงใจ ชีตสมรรถนะ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานต้นสังกัดของบุคลากรนั้นๆ อีกด้วย จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังให้กับงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตามหลักภาระงานเพิ่ม อัตรากำลังสำหรับรองรับภาระงานก็ควรที่จะต้องเพิ่มขึ้นตามไปด้วย รวมทั้งพิจารณาวางระบบการจัดการบุคลากรทั้งในเรื่องค่าตอบแทน ความก้าวหน้า การพัฒนาบุคลากร ให้มีความชัดเจน เพื่อช่วยในการดำรงรักษาบุคลากรให้คงอยู่กับหน่วยงาน และมีการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานอย่างต่อเนื่อง

4.2.7 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการปรับโครงสร้าง ศรชล. เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในเชิงขอบเขตอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง ระบบงาน และระบบการบริหารจัดการงานการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งในการปฏิบัติที่ผ่านมาหลายหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย มีความเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจในการใช้ทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานแยกจากกัน ทำให้การปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไม่มีทิศทางที่ชัดเจน มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน และไม่มีการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ ยังผลให้รัฐขาดเอกภาพและไม่สามารถบูรณาการทิศทางในการดำเนินงานได้ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการของหน่วยงานราชการต่างๆ

### 4.3 ข้อเสนอแนะ: การจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรท.

#### 4.3.1 ข้อเสนอแนะ แนวทางการปรับโครงสร้าง ศรท.

โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลที่เกิดจากการขาดการบริหารจัดการและบูรณาการหน่วยงานต่างๆ จนทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ ซึ่งหมายถึง การไม่มีระเบียบทั้งปวงในทะเลให้มีประสิทธิภาพโดยหลักการจัดระเบียบทะเลนั้นประกอบด้วย การสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเลให้กับประชาชน รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ และมีบูรณาการในการบริหารจัดการ จากหลักการจัดระเบียบทะเลดังกล่าวจำเป็นต้องมีการสร้างโครงสร้างการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีรูปแบบ และสาระสำคัญ ดังนี้

4.3.1.1 จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ โดยปรับเป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ใช้คำย่อ “ศรท.” เพื่อยกระดับให้มีความเหมาะสม มีกฎหมายรองรับการดำเนินงาน สามารถจัดทำโครงการ งบประมาณ แผนการปฏิบัติงานในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองปัญหาภัยคุกคามได้อย่างทันท่วงที

4.3.1.2 จัดให้มีคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล “นปท.” โดยมี นายกรัฐมนตรี (นรม.) หรือ รอง นรม. ที่ นรม. มอบหมายเป็นประธานฯ มีรัฐมนตรีว่าการกลาโหม (รมว.กท.) และ รมว. กระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นรองประธานฯ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ มีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ เพื่อเป็นกลไกหลักในการประสานงานระดับกระทรวง ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และมาตรการ การบริหารจัดการ การดำเนินกิจกรรมและการใช้ผลประโยชน์จากทะเล ตลอดจนอำนวยการประสานงานให้คำปรึกษา กำกับดูแล และติดตาม การดำเนินการในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล “สล.นปท.” จัดตั้งที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทำหน้าที่เลขานุการและธุรการ

4.3.1.3 ปรับศูนย์ประสานการปฏิบัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรท. เดิม) เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรท.) เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้กองทัพเรือเป็นหน่วยหลักในการจัดตั้ง ศรท. และกำหนดสถานที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อทำหน้าที่อำนวยการ กำกับการ และประสานการปฏิบัติ กับหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติงานใน ศรท. ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล รวมทั้ง นโยบาย ยุทธศาสตร์แผนแม่บทและมาตรการที่ นปท. กำหนด และสามารถประกาศภัยพิบัติต่างๆ ได้ตามความจำเป็น และจัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางทะเลในการติดตามตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มภัยคุกคาม ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

4.3.1.4 มี ผบ.ทร เป็น ผู้อำนวยการ (ผอ.) ศรท. รับผิดชอบในการบังคับบัญชาข้าราชการ และกำลังพลของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วมกันใน ศรท. ตลอดจนอำนวยการ กำกับดูแล



การดำเนินงานของ ศรท. ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และมาตรการที่ นพท. กำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้าง ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) ที่มี ผบ.ทร. เป็น ผอ.ศปก.ทร. และให้การดำเนินการควบคุม กำกับ การ และอำนวยความสะดวก กำลั งที่ มา ช้ นการ บั งคั บบั ญ ุชา ใน การปฏิบัติ งานภายใต้ แผน และกรอบปฏิบัติ งานของ ศรท. มีความเหมาะสมในระดับที่ใกล้เคียงกัน โดยหน่วยต่างๆ ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้รับมอบของแต่ละหน่วยงาน และมีเสนาธิการทหารเรือ (เสธ.ทร.) เป็นเลขาธิการ ศรท. รับผิดชอบงานอำนวยความสะดวก เลขานุการ และธุรการของ ศรท.

4.3.1.5 จัดให้มีคณะกรรมการศูนย์อำนวยความสะดวกผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (คณะกรรมการ ศรท.) มี ผบ.ทร. เป็นประธานฯ รอง ผบ.ทร. เป็นรองประธานฯ เสธ.ทร. เป็นกรรมการและเลขานุการ อธิบดีกรมและผู้แทนหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เพื่อเป็นกลไกหลักของ ศรท. ในการประสานงานหน่วยปฏิบัติระดับกรม ในการบูรณาการใช้ทรัพยากรร่วมกันของหน่วยงานใน ศรท. และการบังคับใช้กฎหมายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.1.6 ปรับศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เขต 1-3 (ศรชล. เขต 1 - 3 เดิม) เป็นศูนย์อำนวยความสะดวกผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาคที่ 1 - 3 (ศรท. ภาคที่ 1 - 3 ) มี ผู้บัญชาการทัพเรือภาคที่ 1-3 (ผบ.ทรก. 1-3) เป็นผู้อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาคที่ 1-3 (ผอ.ศรท. ภาคที่ 1-3). หน่วยกำลังและกำลังพลที่มาร่วมปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดให้มีศูนย์ติดตามสถานการณ์ โดยจัดผู้แทนปฏิบัติงานร่วมจาก กองทัพเรือ กองบัญชาการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อทำหน้าที่วางแผนและควบคุมการปฏิบัติการในทะเล การจัดกำลังทางเรือ อากาศยานให้ครอบคลุมพื้นที่ปฏิบัติการ สามารถจัดชุดปฏิบัติการผสมจากหน่วยงานใน ศรท. เพื่อลดเวลา Response Time และอำนวยความสะดวกในการบังคับใช้กฎหมาย และขั้นตอนการส่งฟ้องศาล ครอบคลุมทุกพื้นที่ รวมทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติของหน่วยงานภายใน ศรท. ภาคที่ 1-3 ให้สามารถสนองต่อสภาพการปัญหาภัยคุกคามทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.1.7 จัดให้มีคณะกรรมการ ศรท. ภาคที่ 1-3 มี ผบ.ทรก. 1-3 เป็นประธานฯ มีรอง ผบ.ทรก. 1-3 เป็นรองประธานฯ มีหัวหน้าหน่วยงานใน ศรท. ในพื้นที่ ร่วมเป็นคณะกรรมการ มีเสนาธิการทัพเรือ ภาคที่ 1-3 (เสธ.ทรก. 1-3) เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อเป็นกลไกหลัก ในการประสานงานระดับพื้นที่ ในการบูรณาการใช้ทรัพยากรร่วมกันและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานใน ศรท. ภาคที่ 1-3

4.3.1.8 ให้ ศรท. มีการจัดทำโครงการ แผนงาน งบประมาณเพื่อรองรับภารกิจ เป็นการเฉพาะแยกจากงบประมาณการป้องกันประเทศของกองทัพเรือ โดยเสนอความเห็นชอบผ่านคณะกรรมการนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเข้าสู่ระบบการจัดสรรงบประมาณปกติของรัฐบาล

4.3.1.9 ภารกิจของ ศรท. ประกอบด้วย

1) รักษากฎหมายในทะเล ทั้งกฎหมายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมาย กฎหมายประมง กฎหมายเดินเรือ

กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมือง กฎหมายศุลกากร และกฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายระหว่างประเทศ

2) คุ้มครองและรักษาความปลอดภัยในทะเล เช่น การถวายอารักขาแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและราชวงศ์ รักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ ประชาชน ท่าเรือ ฐานขุดเจาะ และทรัพย์สินอื่นๆ ในทะเล

3) ปกป้องและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในทะเล เช่น ขจัดคราบน้ำมันในทะเล คุ้มครอง เขตอนุรักษ์สัตว์น้ำ

4) จัดการการสัญจรทางทะเล (Sea lines of Communication Management) ได้แก่ การควบคุมการจราจร และความปลอดภัยทางทะเล เพื่อติดตามภาพสถานการณ์ในทะเลทั้งหมด และสามารถจัดให้การเดินเรือมีระเบียบ

5) ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล รวมถึงการส่งกลับสายแพทย์ และการดับเพลิง

6) เสริมสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน เพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเล

7) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

8) สนับสนุนการป้องกันประเทศในยามไม่ปกติ

#### 4.3.2 ข้อเสนอแนะการดำเนินการในระยะต่อไป

4.3.2.1 เห็นควรให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินำเสนอขอมติจากสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นชอบในหลักการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง รูปแบบ Coordinating Coastguards ซึ่งเป็นการพัฒนา ศรชล. ในปัจจุบันที่เป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติ เป็นศูนย์อำนวยความสะดวกรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามแนวทางการปรับโครงสร้าง ศรชล. และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติเห็นชอบ

4.3.2.2 สมควรให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ถึงรูปแบบการพัฒนาความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ โดยอาจพิจารณาความเหมาะสมในการอาศัยสถาบันหรือองค์กรทางวิชาการ เพื่อนำองค์ความรู้มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เป็นปัจจุบัน

4.3.2.3 เห็นควรสนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน เพื่อช่วยเหลือในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยเฉพาะการช่วยเหลือในกลุ่มงานเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (safety and service function) โดยตั้งศูนย์บริหารกำกับการจัดระเบียบ และช่วยในการจัดตั้งมวลชนในการปกป้อง และรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยให้พิจารณาความเหมาะสมของเครือข่ายเดิมที่ได้เคยจัดตั้งไว้แล้ว อาทิ กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติทางทะเล (ทสปช. ทางทะเล) เพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมี ความรู้สึกหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติตามประเทศต่าง ๆ ต่างให้ประชาชนมีส่วนร่วมมักจะประสบความสำเร็จมากกว่าที่จะมอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการฝ่ายเดียว

4.3.2.4 สมควรให้มีการศึกษาความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดสถานภาพ อำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติของ ผบ.ทร. ในฐานะของ ผอ.ศรท.

## บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ จันทรสมบูรณ์. “การต่อต้านการก่อการร้ายด้วยทฤษฎีบริหารความเสี่ยงและความไม่แน่นอน”. นาวิกปัตย์สาร (67).
- ถนอม เจริญลาภ. กฎหมายทะเล: เขตเหนือทะเลของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- เผติมศักดิ์ จาระพันธุ์ และคณะ. โครงการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.
- เผติมศักดิ์ จาระพันธุ์ และคณะ. ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล: สถานการณ์และข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. “การทบทวนความหมายขององค์กร”. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 42,1(2550).
- ประสิทธิ์พร บุญยานันทน์. ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีองค์กรสาธารณะ. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- สำนักความมั่นคงกิจการชายแดนและการป้องกันประเทศ สมช./ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. รายงานผลการสัมมนาเรื่องแนวทางการพัฒนา ศรชล. ให้มีขีดความสามารถและบทบาทเพิ่มขึ้น. 2549.
- สุกัญญา ตันยากุล. การจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- สุกัญญา ตันยากุล. การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง. การศึกษาปัญหาาระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของ ทร. ประจำปีงบประมาณ 39-40. กรุงเทพฯ: กองโรงพิมพ์, 2540.
- วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟิก, 2551.
- อัมพร อารังลักษณ์. องค์กร: ทฤษฎีโครงสร้างและการออกแบบ. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2551.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายสิทธิพันธ์ มานิตกุล
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- ศึกษาศาสตรบัณฑิต (สังคมศึกษา) มหาวิทยาลัยศิลปากร</li> </ul>
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 4 – 8</li> <li>- นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการพิเศษ</li> <li>- ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร</li> </ul>
ประวัติการฝึกอบรมหลักสูตร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “ข่าวกรองทางยุทธศาสตร์” (ศูนย์รักษาความปลอดภัย) รุ่น 30</li> <li>- “การพัฒนาสังคมและต้านภัยยาเสพติดสำหรับผู้บริหาร” (กอ.รมน.) รุ่นที่ 4/43</li> <li>- “การปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนาจการ” (สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง) รุ่นที่ 97</li> <li>- “วิทยาลัยเสนาธิการทหาร” รุ่นที่ 48</li> <li>- “Q-Program : Enhancing Quality&amp;Strategic Management Skill toward Business Excellence Framework การจัดการคุณภาพและกลยุทธ์สำหรับผู้นำการเปลี่ยนแปลงองค์กรสู่ความเป็นเลิศ”</li> <li>- “Basic training on humanitarian response” (UNHCR) ณ ประเทศญี่ปุ่น</li> </ul>
ราชการพิเศษ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเข้าร่วมปฏิบัติงานร่วมกับหมู่เรือปราบปรามโจรสลัดชุดที่ 2 ของกองทัพเรือ ณ บริเวณพื้นที่อ่าวเอเดน และชายฝั่งประเทศโซมาเลีย พ.ศ. 2554</li> </ul>
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านป้องปรามการก่อการร้าย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ