แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย

โดย

พลเรือตรี ไพศาล มีศรี
ผู้บัญชาการกองเรือฟริเกตที่ 2 กองเรือยุทธการ
กองทัพเรือ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561 – 2562

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการพัฒนาหลักสูตรการฝึกนักศึกษาวิชาทหาร” ลักษณะวิชา การทหาร ของ พันเอก อดุล บุญธรรมเจริญ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๑ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๑-๒๕๖๒

พลโท

(ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง)
ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลเรือตรี ไพศาล มีศรี **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 61

แม้ว่าการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลจะไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ทว่าการดำเนินการที่ผ่านมาภายใต้กลไกระดับชาติของ “ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย” “กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” และ “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” (ซึ่งต่อมายกระดับเป็น “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”) ยังคงปรากฏความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้อง ความล้าสมัยของกฎ ระเบียบและข้อบังคับด้านความปลอดภัยทางทะเล ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยปฏิบัติงานหลัก การวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย โดยมีขอบเขตการวิจัยเฉพาะสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทย และเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนาทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิจากเอกสาร งานวิจัย และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่าการดำเนินการที่ผ่านมาของทั้ง 3 กลไก เป็นไปในลักษณะที่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน สรุปสาเหตุสำคัญ คือ เอกภาพในการบังคับบัญชา ความเป็นมาตรฐานสากล และความเป็นมืออาชีพ จึงได้เสนอแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยผ่านมุมมองด้าน 1) โครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการ เพื่อมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชาของกลไกที่มีอยู่ 2) กรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่ เพื่อให้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และ 3) การเตรียมความพร้อมปฏิบัติการ เพื่อให้การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทยเป็นอย่างมืออาชีพ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไปที่เป็นรูปธรรมในตอนท้าย

Abstract

Title Guidelines on Integration of Maritime Search and Rescue Operations in Thailand

Field Strategy

Name Rear Admiral Paisarn Meesri, RTN **Course** NDC **Class** 61

Although maritime search and rescue operations are not a new issue for Thailand; however, their past actions under the national frameworks, namely “Rescue Coordination Centre, Bangkok”, “National Emergency Operation Headquarter”, and “Thailand Maritime Enforcement Coordinating Center” (later being upgraded to “Thailand Maritime Enforcement Command Center” still showed signs of inconsistency with international standards. There was ambiguity regarding the duties and jurisdictions of relevant agencies, along with the outdated safety laws, rule, and regulations which influence the efficiency and effectiveness of the main operating unit. This research aims to study and analyze the procedures used in maritime search and rescue operations in Thailand, examines problems and obstacles in doing so and makes suitable recommendations for further improvement. The research is focused on the operations caused by potential disasters situations that are likely to affect the safety of life and property in Thailand's maritime search and rescue region. It is a qualitative content analysis of both primary and secondary sources of data from published documents, associated researches, and professionals in the field. The result of this research indicates the deficiency of integration within and among the three frameworks due to the lack of unity of command, international standards, and professionalism. It concludes by presenting general guidelines for the integration from the aspects of; 1) structure and management concept emphasizing on solving the problems of unity of command in existing mechanisms, 2) legal framework and authority at the operational level that complies with international standards, and 3) operational preparedness ensuring professional practices for maritime search and rescue. In addition, practical policy and operational suggestions, as well as the recommendations for further research are also presented at the end.

คำนำ

สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลเป็นภัยคุกคามที่มีแนวโน้มขยายตัวรุนแรงและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ผู้วิจัยได้เคยปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งบนบกและในทะเล ทั้งกรณีพายุพัดผ่าน อุทกภัย คลื่นสึนามิ ด้วยกำลังพลและยุทโธปกรณ์ของหน่วยทหาร และทำหน้าที่ควบคุมการฝึกของกองทัพเรือเกี่ยวกับการใช้กำลังทางเรือในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ (HA/DR) ซึ่งได้พบปัญหาในการดำเนินการโดยเฉพาะด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ในเรื่องของแผนการปฏิบัติ หน่วยงานรับผิดชอบ และการบูรณาการงานของหน่วยต่าง ๆ ที่ปฏิบัติร่วมกัน จึงสนใจที่จะพัฒนาแนวคิดในด้านนี้เพื่อให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลมีความเหมาะสม เป็นไปได้ในทางปฏิบัติและบรรลุเป้าหมายความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเลโดยเร็ว

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัยจะสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย และจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นข้อมูลและร่วมกันผลักดันให้มีการพัฒนาแนวทางการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

การเรียบเรียงเอกสารวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาจากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ และได้ให้การสนับสนุนในการค้นคว้าหาข้อมูลในการวิจัยอย่างดียิ่ง ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

พลเรือตรี

(ไพศาล มีศรี)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61
ผู้วิจัย

สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		**ก**
Abstract		**ข**
คำนำ		**ค**
สารบัญ		**ง**
สารบัญแผนภาพ		**ฉ**
บทที่ 1	**บทนำ**	**1**
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
	ขอบเขตของการวิจัย	3
	วิธีดำเนินการวิจัย	5
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
	คำจำกัดความ	5
บทที่ 2	**ทฤษฎี แนวคิด และแนวทางการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล**	**7**
	สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเล	7
	ทฤษฎีการจัดการสถานการณ์วิกฤติและการบรรเทาสาธารณภัย	10
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย	22
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ	26
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของกระทรวงกลาโหม/กองทัพเรือ	32
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล	38
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสหรัฐอเมริกา	40
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของเครือรัฐออสเตรเลีย	43
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสาธารณรัฐฟินแลนด์	46

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	51
	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	56
	กรอบแนวคิดของการวิจัย	59
	สรุป	59
บทที่ 3	**การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล**	**61**
	กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย	61
	กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ	66
	กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล	72
	การเปรียบเทียบกลไกการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลกับต่างประเทศ	77
	ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ	79
	สรุป	81
บทที่ 4	**แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล**	**82**
	วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงาน	82
	แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย	85
	สรุป	91
บทที่ 5	**สรุปและข้อเสนอแนะ**	**93**
	สรุป	93
	ข้อเสนอแนะ	97
บรรณานุกรม		**99**
ภาคผนวก		**103**
	บทสัมภาษณ์	104
ประวัติย่อผู้วิจัย		**109**

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

2 - 1 แนวทางการกำหนดสายการบังคับบัญชา 12

2 - 2 เครื่องหมายแสดงที่ตั้งต่าง ๆ 17

2 - 3 สัญลักษณ์มาตรฐานของฐานต่าง ๆ 19

2 - 4 ผังกระบวนงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบภัย 25

2 - 5 แผนผังการรายงานกรณีอากาศยานและ/หรือเรือประสบภัย 26

2 - 6 วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย 29

2 - 7 แผนผังโครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 33

2 - 8 ผังโครงสร้างการจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชาของ ศบภ.ทร. 37

2 - 9 กระบวนการวางแผน 44

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทะเลไทยถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่งทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ด้วยความอุดมสมบูรณ์นี้ทำให้ทะเลไทยเป็นแหล่งทรัพยากรอาหารที่สำคัญของคนไทยและของโลก อีกทั้งยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสวยงามจนกลายเป็นหนึ่งในจุดหมายที่นักท่องเที่ยวต่างชาติต่างต้องการที่จะมาสัมผัสความงดงามของทะเลไทย ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างรายได้เข้าประเทศอย่างมหาศาล และด้วยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทยอยู่ใกล้ช่องแคบมะละกาที่สามารถเชื่อมต่อมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิกเข้าด้วยกัน จึงมีเรือเดินสมุทรผ่านเข้าออกทั้งอ่าวไทยและทะเลอันดามันจำนวนมาก ทะเลไทยจึงกลายเป็นช่องทางสำคัญในการนำเข้า/ส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการนำปิโตรเลียมในอ่าวไทยมาใช้ในเชิงพาณิชย์และเป็นแหล่งพลังงานสำคัญของประเทศอีกด้วย

นับวันกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเลในน่านน้ำไทยจะยิ่งสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และผาสุกให้กับประเทศไทยอย่างประเมินค่าไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการลาดตระเวนตรวจการณ์ของเรือรบในทะเล การบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การคมนาคมขนส่งทางทะเลทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ การสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากแหล่งพลังงานในทะเล การทำการประมงพาณิชย์ การทำการประมงพื้นบ้าน การท่องเที่ยวทางทะเล และอุตสาหกรรมต่อเนื่องทางทะเล เป็นต้น ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแฝงไปด้วยอันตรายจากสภาวะแวดล้อมรอบด้านด้วยผืนน้ำทะเลที่กว้างใหญ่และยากลำบากต่อการค้นหาและช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงทีหากเกิดเหตุพิบัติภัย

กอปรกับสถานการณ์ทั่วโลกที่กำลังเผชิญกับความแปรปรวนทางธรรมชาติอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเนื่องจากสภาวะโลกร้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกซึ่งมีการประเมินว่าจะมีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและความถี่มากยิ่งขึ้น โดยมีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติร้อยละ 44.4 ความเสี่ยงในการสูญเสียชีวิตของประชาชนร้อยละ 82 ความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบร้อยละ 94 และความเสี่ยงต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจร้อยละ 94 ทั้งนี้ ภัยพิบัติที่มีแนวโน้มการเกิดที่สูงและสร้างผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุดคือ อุทกภัย วาตภัย และแผ่นดินไหว ซึ่งสอดคล้องกับการประเมินสถานการณ์

ภัยพิบัติของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพายุหมุนเขตร้อนที่ได้คร่าชีวิตประชาชนและผู้ใช้ประโยชน์จากทะเลไปแล้วจำนวนมาก

จากโศกนาฏกรรมเรือ “ฟีนิกซ์” ล่มกลางทะเล บริเวณหน้าเกาะเฮ จ.ภูเก็ต เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวชาวจีนเสียชีวิต 47 คน นั้น มีการวิเคราะห์ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบกับเศรษฐกิจการท่องเที่ยวที่สูญเสียเม็ดเงินราว 1.5 พันล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 5 หมื่นล้านบาท และถูกเปรียบเทียบว่าเป็นการสูญเสียครั้งใหญ่รองจากสึนามิเมื่อปี 2547 ซึ่งได้ปลุกความตระหนกต่อปัญหาท่องเที่ยวปมใหญ่ให้ตื่นขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องความปลอดภัยทางทะเลที่มีความเชื่อมโยงกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างไม่ต้องสงสัย ทั้งนี้ ในการจัดอันดับดัชนีความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยวของ World Economic Forum (WEF) ในหัวข้อความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety and Security) ประเทศไทยถูกจัดอยู่อันดับที่ 118 จากทั้งหมด 136 ประเทศ เป็นเพียง 1 ใน 2 ชาติในอาเซียนที่ไม่ติดอันดับกลุ่มท็อป 100

แม้ว่าการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลจะไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ทว่าการปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติภายใต้กรอบการดำเนินงานระดับชาติของ “คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย” และ “คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” ยังคงมีความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยปฏิบัติงานหลัก ดังปรากฏให้เห็นเป็นประจำจากความสูญเสียกรณีเรือนักท่องเที่ยวล่มกลางทะเล ความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความล้าสมัยของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับด้านความปลอดภัยทางทะเล ส่งผลให้ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลไม่เป็นมืออาชีพ

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเริ่มปรากฏชัดเจนในแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 (แนวทางการดำเนินการ ข้อ 2.4 ในเรื่องภัยพิบัติ สาธารณภัยและภัยธรรมชาติ) ที่ให้ปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กลไก เครื่องมือ ขีดความสามารถ และความร่วมมือระหว่างภาคส่วน เพื่อให้มีการติดตาม ค้นหา ช่วยเหลือ บรรเทา ฟื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 (แผนงานและโครงการสำคัญ ข้อ 5.7) ที่กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งทางบกและทางทะเลของประเทศ แต่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยังคงเป็นแบบต่างหน่วยต่างดำเนินการ ไม่บูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาตามหลักการ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเลยังคงเป็นปัญหาที่จะต้องเร่งแก้ไขต่อไป

พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประเทศไทยมีหน่วยปฏิบัติงานหลักในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างมีเอกภาพ และมีหน่วยงานประสานการปฏิบัติงานในเขตทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายเดิมไม่สามารถบังคับใช้ในเขตทางทะเลที่อยู่นอกประเทศ และไม่ครอบคลุมถึงการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้ง ได้กำหนดให้มี “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล.” มีหน้าที่วางแผนและสนับสนุนการปฏิบัติงานหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พร้อมประเมินสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งหมายรวมถึงการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล จึงเป็นสิ่งท้าทายอย่างมากในการบูรณาการงานร่วมกับ “ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย” และ “กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” ที่รับผิดชอบอยู่เดิม

ขณะเดียวกันคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศต่างให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงบรรจุเรื่องนี้ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 และในแผนการปฏิรูปประเทศด้านที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในปัจจุบันหลายหน่วยงานได้กำหนดประเด็นความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเลไว้ในแผนปฏิบัติงานของหน่วยแล้ว อย่างไรก็ตามหากแนวคิดและแนวทางการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยยังคงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ปัญหาด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติงานหลักก็ไม่อาจหมดไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาแนวคิดในด้านนี้เพื่อให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลมีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และบรรลุเป้าหมายความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเลโดยเร็ว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย
2. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย
3. กำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา :

1.1. ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ภัยพิบัติที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเล โดยไม่รวมถึงภัยพิบัติที่เป็นผลกระทบจากสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างรัฐ

1.2. ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ เฉพาะจากหน่วยรับผิดชอบหลักด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย โดยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศบางประเทศเท่านั้น

1.3. เน้นการวิจัยในส่วนของแนวคิดหรือหลักการกว้าง ๆ เพื่อการพัฒนา/ปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยไม่พิจารณารายละเอียดของผังการจัดหน่วย

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ : ดำเนินการวิจัยเฉพาะพื้นที่ภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทย

3. ขอบเขตด้านประชากร : คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์จำนวน 8 ท่าน จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ดังนี้

3.1. พลเรือเอกจุมพล ลุมพิกานนท์ อดีตรองปลัดกระทรวงกลาโหม

3.2. พลเรือเอกชาติชาย ศรีวรขาน เสนาธิการทหารเรือ/ เลขาธิการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

3.3. พลเรือโทสิทธิพร มาศเกษม ผู้บัญชาการทัพเรือภาคที่ 3/ ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค 3

3.4. พลเรือโทเจริญพล คุ้มราษี เสนาธิการกองเรือยุทธการ

3.5. พลเรือโทภราดร พวงแก้ว เจ้ากรมยุทธการทหารเรือ

3.6. พลเรือตรีอภิชัย สมพลกรัง ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ/ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนความมั่นคงทางทะเล ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

3.7. ดร.ธนิต วงศ์ปิยนันทกุล ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย กระทรวงคมนาคม

3.8. นายอุดมศักดิ์ ขาวหนูนา ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 4 ประจวบคีรีขันธ์ กระทรวงมหาดไทย

4. ขอบเขตด้านเวลา : ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 - มิถุนายน พ.ศ. 2562

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ประกอบด้วย

1. การรวบรวมข้อมูลจากแหล่ง

1.1. ทุติยภูมิ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ ทฤษฎี/แนวคิด และการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย และของต่างประเทศบางประเทศ รวมทั้งทฤษฎี/แนวคิดการบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน

1.2. ปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ตามที่ระบุในขอบเขตด้านประชากร เกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และแนวคิดในการพัฒนา/ปรับปรุงการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2. การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในประเด็นความสอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล โดยเฉพาะประเด็นการบูรณาการหน่วยงาน เพื่อที่จะเตรียมข้อมูลไว้สำหรับการดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

3. การสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย
2. ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย
3. ทำให้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

คำจำกัดความ

การบูรณาการ

หมายถึง การที่หลายหน่วยงานมาร่วมกันคิดและร่วมกันทำงานด้วยกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีเป้าหมายเป็นศูนย์กลาง

ผู้ประสบภัยทางทะเล

หมายถึง ผู้ที่อยู่ในภาวะอันตรายหรือกำลังใกล้จะประสบอันตรายในทะเล ซึ่งอันตรายนั้นเป็นอันตรายที่ร้ายแรงที่ต้องการความช่วยเหลือโดยทันทีทันใด

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

หมายถึง การดำเนินการค้นหาและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลให้รอดพ้นจากอันตราย

การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

หมายถึง กิจกรรมที่เชื่อมโยงกันอย่างมีลำดับขั้นตอนเพื่อจุดมุ่งหมายในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

เขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล

หมายถึง น่านน้ำในทะเลที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและองค์การทางทะเลระหว่างประเทศได้กำหนดให้เป็นเขตรับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลสำหรับประเทศนั้น ๆ

บทที่ 2
ทฤษฎี แนวคิด และแนวทางการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

การวิจัย เรื่อง แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย ได้มีการนำสถานการณ์ภัยพิบัติ ทฤษฎี แนวคิด แนวทาง เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล มาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1. สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเล
2. ทฤษฎีการจัดการสถานการณ์วิกฤติและการบรรเทาสาธารณภัย
3. การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของหน่วยรับผิดชอบหลัก ได้แก่
   3.1 ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย
   3.2 กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
   3.3 กระทรวงกลาโหม/กองทัพเรือ
   3.4 ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
4. การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของต่างประเทศ ได้แก่
   4.1 สหรัฐอเมริกา
   4.2 เครือรัฐออสเตรเลีย
   4.3 สาธารณรัฐฟินแลนด์
   4.4 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดของการวิจัย
7. สรุป

สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเล

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ทำให้เกิดภาวะลมฟ้าอากาศสุดโต่ง (Extreme Weather) ที่รุนแรงขึ้นและถี่ขึ้น ระดับน้ำทะเลของโลกสูงขึ้น และเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดความเสียหายในวงกว้างต่อสังคมและชุมชน ข้อมูลของรายงานภัยพิบัติโลก

(The World Disaster Report, 2012) พบว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2554 มีจำนวนมากถึง 6,925 เหตุการณ์ ทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 1,234,624 คน ประชากรได้รับผลกระทบกว่า 268,000 ล้านคน ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเงิน 1,463,013 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติเป็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีสัดส่วนสูงสุดในทุก ๆ ปี คือ อุทกภัย และวาตภัย รายงานภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2554 พบการเกิดอุทกภัย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 43 เป็นร้อยละ 47 และการเกิดวาตภัย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23 เป็นร้อยละ 25 ทั้งนี้ ทวีปเอเชียมีสถิติการเกิดภัยพิบัติและจำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบสูงสุดมาโดยตลอด ดังเช่น เหตุการณ์เมื่อ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาด 9.3 ริกเตอร์ ในหมู่เกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย จากนั้นก่อให้เกิดเป็นคลื่นยักษ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดีย เข้าทำลายพื้นที่ชายฝั่งของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย อินเดีย เมียนมา มัลดีฟร์ และไทย พบผู้เสียชีวิตกว่า 20,000 คน มีผู้ประสบภัยกว่า 65 ล้านคน (Asian Disaster Reduction Center, 2012) ส่วนภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์หรือเทคโนโลยีที่มีสัดส่วนการสร้างมูลค่าความเสียหายสูงสุดมาอย่างต่อเนื่อง คือ อุบัติเหตุจากการขนส่งซึ่งทำให้เกิดการรั่วไหลของสารเคมี คิดเป็นร้อยละ 71.8

ประเทศไทยประสบภัยพิบัติที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย แผ่นดินไหว ภัยแล้ง อากาศหนาวเย็น ในส่วนของชายฝั่งทะเลยังประสบกับ พายุหมุนเขตร้อน คลื่นพายุชายทะเล สึนามิ แต่ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทุกปีและมีความรุนแรงส่งผลกระทบในวงกว้างคือ อุทกภัย จากรายงานของเครือข่ายข้อมูลเพื่อการลดภัยพิบัติในชุมชน (PreventionWeb) ปี พ.ศ. 2556 จัดอันดับให้ประเทศไทยซึ่งอยู่ในเขตได้รับอิทธิพลจากร่องมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมทะเลอันดามันและประเทศไทยในช่วงเดือนพฤษภาคม-กันยายน ร่องมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมอ่าวไทยและภาคใต้ในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม ร่องมรสุมที่พาดผ่านภาคเหนือภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง รวมถึงหย่อมความกดอากาศต่ำ และพายุหมุนเขตร้อนเป็นประจำทุกปี เป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยเป็นลำดับที่ 7 ของโลก ดังเช่นเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ในพื้นที่ 64 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีผู้เดือดร้อน 5,247,125 ครัวเรือน จำนวน 16,224,302 คน เสียชีวิต จำนวน 1,026 คน รวมมูลค่าความเสียหาย 1.44 ล้านล้านบาท (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2558 : 3)

วาตภัยเป็นสาธารณภัยที่มีสาเหตุจากพายุลมแรง จนทำให้เกิดความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือน ต้นไม้ และสิ่งก่อสร้าง รวมถึงชีวิตของประชาชน โดยมีสาเหตุจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ คือ พายุฝนฟ้าคะนอง พายุฤดูร้อน และพายุหมุนเขตร้อน (ดีเปรสชั่น โซนร้อน และไต้ฝุ่น) โดยเฉพาะพายุหมุนเขตร้อนจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่เป็นบริเวณกว้างนับร้อยตารางกิโลเมตร

(บริเวณที่ศูนย์กลางของพายุเคลื่อนที่ผ่านจะได้รับผลกระทบมากที่สุด) เมื่อพายุมีกำลังแรงในชั้นดีเปรสชั่นจะทำให้เกิดฝนตกหนักและมักมีอุทกภัยตามมา หากพายุมีกำลังแรงขึ้นเป็นพายุโซนร้อนหรือพายุไต้ฝุ่นจะก่อให้เกิดภัยหลายอย่างพร้อมกันทั้งวาตภัย อุทกภัย และคลื่นพายุชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นอันตรายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากได้ (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2558 : 5-6)

ข้อมูลจากกองตรวจการขนส่งทางน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) กระทรวงคมนาคม ระหว่าง พ.ศ. 2541-2550 พบว่าการเกิดอุบัติเหตุจากการคมนาคมทางน้ำมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี เฉลี่ยปีละ 18 ครั้ง เหตุเกิดมากที่สุดในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม และมีแนวโน้มสูงในช่วงเดือนเมษายน-มิถุนายน ซึ่งเป็นช่วงเทศกาลท่องเที่ยว และบางเดือนเป็นช่วงมรสุม ในส่วนของผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยมีผู้บาดเจ็บเฉลี่ยปีละ 427 ราย มากที่สุดในปี 2549 จำนวน 569 ราย สาเหตุเกิดจากเรือล่มและพลิกคว่ำ ร้อยละ 87 โดยแหล่งน้ำที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำมากที่สุดคือทะเล ร้อยละ 60 ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลอุบัติเหตุทางน้ำของไทยที่พบว่าอุบัติภัยในอ่าวไทยส่วนใหญ่เกิดระหว่างเดือนมีนาคม-พฤษภาคม ในทะเลอันดามันส่วนมากเกิดขึ้นระหว่างเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม โดยปัจจัยสำคัญมาจากอิทธิพลของลมมรสุม (วิทยา ยาม่วง, 2559 : 19) ดังนั้น ในปัจจุบันที่การคมนาคมทางน้ำยังคงเป็นเส้นทางสำคัญและเป็นทางเลือกหนึ่งของคนไทย ขณะที่การท่องเที่ยวทางน้ำเพื่อชมทัศนียภาพ วิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับสายน้ำเป็นที่นิยมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้แนวโน้มการเกิดอุบัติเหตุจากการคมนาคมทางน้ำเพิ่มขึ้นด้วย

แผ่นดินไหวและสึนามิ เป็นภัยธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและส่งผลกระทบได้กว้างไกล โดยมีสาเหตุเกิดจากการสั่นสะเทือนอย่างรุนแรงของพื้นดินในช่วงเวลาหนึ่ง เกิดขึ้นจากแรงเสียดทานระหว่างชั้นหินและชั้นดินภายใต้ผิวโลกตามแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่มีพลัง และยังเคลื่อนตัวอยู่ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศที่อยู่ในแนวรอยเลื่อนได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่อาคารบ้านเรือน และทรัพย์สินของประชาชน ดังเช่น กรณีจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ความรุนแรงขนาด 6.3 ตามมาตราริกเตอร์ รวมทั้งเกิดแผ่นดินไหวตาม (Aftershock) อีกนับพันครั้ง นอกจากนี้แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ในมหาสมุทรยังอาจทำให้เกิดคลื่นสึนามิที่เคลื่อนตัวด้วยความเร็วสูงมาก มีพลังรุนแรงสามารถเคลื่อนที่ไปได้เป็นระยะทางไกล ๆ เมื่อเคลื่อนที่เข้าสู่บริเวณชายฝั่งทะเลจะทำให้เกิดเป็นคลื่นขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่ง ดังที่เคยเกิดขึ้นบริเวณภาคใต้ฝั่งทะเลอันดามันในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 5,395 คน

ทฤษฎีการจัดการสถานการณ์วิกฤติและการบรรเทาสาธารณภัย

ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) คือ ระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสาน ความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณภัย ระบบดังกล่าวเป็นระบบปฏิบัติการเพื่อการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุเพื่อบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมได้อย่างบรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้นำเอาระบบ ICS มาปรับใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับภัยพิบัติหรือในภาวะฉุกเฉิน (ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2559)

1. ความเป็นมาของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

แนวคิดระบบการบัญชาการเหตุการณ์ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา หลังจากที่สหรัฐอเมริกาต้องประสบกับความเสียหายอย่างร้ายแรงอันเกิดจากไฟป่าทางตอนใต้ของรัฐแคลิฟอร์เนีย อย่างไรก็ตามแม้หน่วยงานที่ปฏิบัติการฉุกเฉินด้านอัคคีภัยของ 2 มลรัฐ จะพยายามตอบโต้กับไฟป่าในครั้งนั้นอย่างสุดความสามารถ แต่ก็ยังประสบปัญหาในการประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพอันเนื่องจากการที่มีหลายหน่วยงานมาปฏิบัติงานร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารและการประสานงาน เช่น การใช้ถ้อยคำและคำศัพท์ที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การสื่อสารที่ไม่เป็นมาตรฐานและขาดเอกภาพ ตลอดจนมีหลายระบบ การขาดแผนการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการพัฒนารูปแบบของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ในเวลาต่อมา

2. นิยามและแนวคิดพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์

ระบบบัญชาการเหตุการณ์ หมายถึง แนวคิดที่เป็นมาตรฐานหนึ่งเดียวที่สามารถใช้รับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินในที่เกิดเหตุได้ทุกชนิด และยังสามารถบูรณาการโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับเหตุการณ์ทั้งที่มีความซับซ้อน โดยมองข้ามเส้นแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น ICS จึงมีจุดเด่นสำคัญกล่าวคือ

2.1 เป็นกรอบแนวคิดมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อจัดการเหตุการณ์ทุกประเภท ทั้งที่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นฉุกเฉิน หรือเหตุการณ์ในภาวะปกติ

2.2 เป็นระบบที่สนับสนุนการให้ข้อมูลที่แม่นยำ มีการวางแผน คำนวณค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ และมีการสนับสนุนการกู้ภัย

2.3 เป็นระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรแบบบูรณาการให้เหมาะสมสอดคล้องกับความซับซ้อนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นองค์กรชั่วคราว ไม่มีโครงสร้างหรือการบริหารแบบถาวร (Modular Organization) ดังนั้น โครงสร้างองค์ของระบบ ICS จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัวสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์

2.4 เป็นโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับสาธารณภัย ที่สามารถนำเอาทักษะความสามารถด้านเทคนิคเฉพาะทางผสมผสานอยู่ภายใต้องค์กร ICS ได้อย่างลงตัว

2.5 ถูกใช้เป็นพื้นฐานในการกู้ภัยซึ่งเป็นภารกิจประจำ รวมทั้งสามารถใช้กับภาวะฉุกเฉินที่สำคัญอื่น ๆ ได้ด้วย

2.6 ในช่วงเวลาเหตุฉุกเฉิน ภายใต้ระบบ ICS เจ้าหน้าที่จะปรับบทบาทหน้าที่ตำแหน่ง “ที่ปฏิบัติประจำ” และไปปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างองค์กร ICS ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.7 เป็นโครงสร้างที่ผสมผสานทรัพยากรทุกชนิดเข้าด้วยกันทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือแม้แต่กำลังคนจากหน่วยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยตำรวจ ทหาร หน่วยการแพทย์ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค NGOs ฯลฯ

3. เป้าประสงค์ของการใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์

การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์มีเป้าประสงค์ที่เป็นหัวใจสำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย

3.1 ความปลอดภัยทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้อื่น

3.2 บรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ หรือยุทธวิธี

3.3 มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ

4. ประโยชน์ของระบบ ICS

4.1 ระบบ ICS ตอบสนองความต้องการในการจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินได้ทุกรูปแบบ

4.2 เจ้าหน้าที่จากหลากหลายองค์กร/หน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว ภายใต้โครงสร้างการจัดการเหตุการณ์แบบเดียวกัน (Common Management Structure)

4.3 เป็นระบบซึ่งให้การสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

4.4 ก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประหยัด (Cost Effective) เนื่องจากไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน

5. คุณลักษณะพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์

ระบบบัญชาการเหตุการณ์มีคุณลักษณะพื้นฐาน (Basic Features of ICS) สำคัญดังนี้

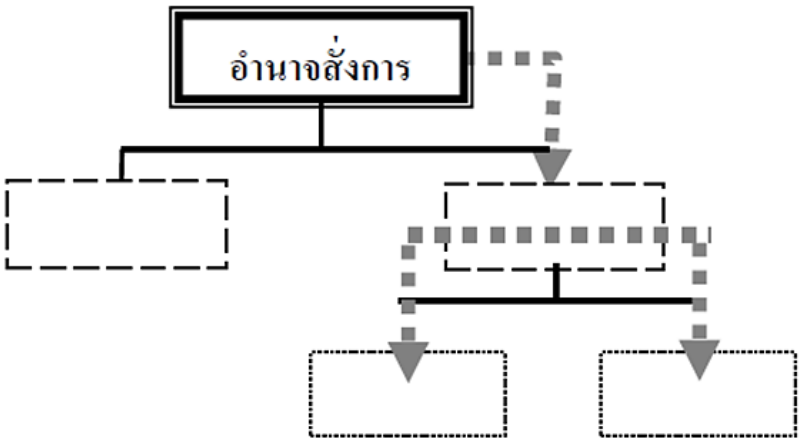
5.1 การวางมาตรฐาน (Standardization) หมายถึง การกำหนดมาตรฐานการใช้คำศัพท์หรือภาษาทั่วไปเพื่อใช้ในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นสากล เข้าใจง่าย และเป็นที่เข้าใจร่วมกัน (Common Terminology) ในระหว่างการปฏิบัติงาน อาทิ ชื่อตำแหน่ง ชื่อวัสดุ เครื่องมืออุปกรณ์ หรือการใช้ภาษาทั่วไปแทนภาษาเฉพาะวงการ/อาชีพ/หน่วยงาน เช่น ภาษาวิทยุ คำย่อต่าง ๆ

เป็นต้น ทั้งนี้ การวางมาตรฐานดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถสื่อสารและเข้าใจตรงกัน ลดความผิดพลาด ตลอดจนประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานอีกด้วย

5.2 การบัญชาการ (Command) หมายถึง การอำนวยการ สั่งการ ตลอดจนควบคุมภายใต้อำนาจหน้าที่ชัดเจนตามกฎหมาย หรือที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในพื้นที่เกิดเหตุผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander) จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบัญชาการ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ควรเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรม มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการบัญชาการเหตุการณ์นั้น ๆ จึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้บัญชาการเหตุการณ์อาจไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสูงสุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ในการบัญชาการเหตุการณ์ภายใต้ระบบ ICS ประกอบด้วยหลักการสำคัญ กล่าวคือ

5.2.1 สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) และเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) สายการบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ ขณะที่เอกภาพในการบังคับบัญชาหมายถึง การควบคุมบังคับบัญชาโดยอำนาจสิทธิ์มาอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้นหลักเอกภาพในการบังคับบัญชาก็คือการมีผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงมีหน้าที่ต้องรับมอบงาน/ภารกิจ และรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ภายใต้ระบบ ICS การยึดหลักสายการบังคับบัญชาและเอกภาพในการบังคับบัญชาจะช่วยสร้างความชัดเจน ลดความสับสน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าในแต่ละระดับจะต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายใต้บังคับบัญชาของตนเอง

แผนภาพที่ 2 - 1 : แนวทางการกำหนดสายการบังคับบัญชา



ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2559

5.2.2 การแต่งตั้งและการถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ (Establishment and Transfer of Command) การถ่ายโอนอำนาจการบัญชาการ หมายถึง การโอนอำนาจการบัญชาการจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ผู้หนึ่งสู่อีกผู้หนึ่ง ซึ่งในการโอนอำนาจการบัญชาการในแต่ละครั้งนั้น ต้องมีสรุปสถานการณ์ก่อนโอนอำนาจฯ ทุกครั้ง ทั้งนี้อาจกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยวาจา หรือทั้งสองประการ อนึ่ง การโอนอำนาจการบัญชาการเหตุการณ์จะเกิดขึ้นในกรณีที่ :

5.2.2.1 มีบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมมากกว่าเข้ามาปฏิบัติงาน ซึ่งไม่จำเป็นว่าผู้ที่จะรับโอนอำนาจการบัญชาการเหตุการณ์ผู้นั้นจะต้องมีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่าเสมอไป

5.2.2.2 สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งส่งผลให้ต้องปรับเปลี่ยนการบัญชาการให้เหมาะสมสอดคล้องตามกฎหมาย

5.2.2.3 เมื่อสถานการณ์ยืดเยื้อ และมีความจำเป็นต้องมีการผลัดเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

5.2.2.4 เมื่อสิ้นสุดภารกิจ จะมีการส่งมอบความรับผิดชอบคืนเจ้าของพื้นที่

5.2.3 การบัญชาการร่วม (Unified Command) หมายถึง การจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงาน และมีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันสามารถประสานแผนการทำงานในที่เกิดเหตุร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การทำงานเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบัญชาการร่วมจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดียวได้ (Single Command Structure) ถึงแม้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยก็ตาม ซึ่งหมายความว่าผู้ใต้บังคับบัญชาเหล่านั้นจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) โดยจะต้องรับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหัวหน้าเพียงผู้เดียวเช่นกัน ดังนั้น การปฏิบัติงานเป็นทีมในลักษณะการบัญชาการร่วมนั้นจะสามารถลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน และขาดประสิทธิภาพอันเกิดจากการทำงานแบบต่างคนต่างทำของแต่ละหน่วยซึ่งมาจากทั้งหลากหลายหน่วย หลากหลายหน้าที่ รวมถึงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบทั้งในเชิงพื้นที่ และอำนาจการบริหารการปกครองที่ปราศจากระบบตลอดจนโครงสร้างการทำงานเดียวกัน (Common System or Organizational Framework) จุดเด่นของการบัญชาการร่วมที่สำคัญ คือ การบัญชาการร่วมจะส่งเสริมให้เกิดการสนับสนุนการบูรณาการทรัพยากรการปฏิบัติงานผ่านกระบวนการวางแผนเชิงยุทธวิธีและวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ในภาพรวมเพื่อการจัดการกับเหตุการณ์

5.3 การวางแผน/โครงสร้างการจัดองค์กร (Planning/Organizational Structure) คุณลักษณะพื้นฐานสำคัญของ ICS ในส่วนของการวางแผนและโครงสร้างการจัดองค์กร ประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

5.3.1 การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives : MBO) ระบบ ICS เป็นระบบในการบริหาร สั่งการเพื่อจัดการกับสถานการณ์บนพื้นฐานของการกำหนดวัตถุประสงค์การทำงาน โดยการสื่อสารวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ทั่วถึง ชัดเจนทั้งองค์กร และผู้ปฏิบัติให้รับทราบวัตถุประสงค์ผ่าน กระบวนการวางแผนร่วมกัน ทั้งนี้ ขั้นตอนสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ทำความเข้าใจนโยบายและแนวทางของหน่วยงาน (Understand Agency Policy and Direction)

ขั้นตอนที่ 2 : ประเมินสถานการณ์ (Assess Incident Situation)

ขั้นตอนที่ 3 : กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการเหตุการณ์ (Establish Incident Objectives)

ขั้นตอนที่ 4 : เลือกยุทธวิธีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนด (Select Appropriate Strategy or Strategies to Achieve Objectives)

ขั้นตอนที่ 5 : ดำเนินการตามยุทธวิธี (Perform Tactical Direction)

ขั้นตอนที่ 6 : กำกับ ติดตามการดำเนินการตามยุทธวิธี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดการเหตุการณ์จะถูกกำหนดตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว แต่การกำหนดวัตถุประสงค์ในภาพรวมของเหตุการณ์ต้องอยู่บนพื้นฐานสำคัญที่ควรคำนึงถึงตามลำดับ คือ ความปลอดภัยของชีวิต (Life Safety) การควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ลุกลาม/ขยายตัว (Incident Stabilization) และการรักษาทรัพย์สิน (Property Preservation)

5.3.2 การจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan: IAP) ในทุก ๆ เหตุการณ์ในระบบ ICS จะต้องมีการจัดทำแผนเผชิญเหตุเพื่อตอบโต้ต่อสถานการณ์ทุกครั้งโดยอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจา เว้นแต่กรณีที่เป็นเหตุการณ์เกี่ยวกับสารเคมีและวัตถุอันตรายที่จำเป็น ต้องจัดทำแผนเผชิญเหตุที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน เนื่องจากมีกระบวนการดำเนินการ/ปฏิบัติการทางเทคนิคเฉพาะด้าน แต่อย่างไรก็ตามโดยปกติแผนเผชิญเหตุนั้น ต้องระบุรายละเอียดสำคัญประกอบด้วย

5.3.2.1 วัตถุประสงค์ของเหตุการณ์ (Incident Objectives)

5.3.2.2 รายละเอียดภารกิจ และกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ รวมถึงผู้รับผิดชอบ

5.3.2.3 ห้วงระยะเวลาในการปฏิบัติงาน (Operational Period)

5.3.2.4 รายละเอียดในแผนเผชิญเหตุซึ่งจะเป็นการตอบคำถามสำคัญ “What, Who, How, and What if”

5.3.3 โครงสร้างองค์กรแบบ Modular Organization เป็นลักษณะพื้นฐานสำคัญของระบบ ICS โครงสร้างองค์กรแบบ Modular เป็นโครงสร้างขององค์กรที่ขยายตัวจากบน-ล่าง (Top–Down) และสามารถปรับเปลี่ยนขยายหรือลดขนาดตามความเหมาะสมของประเภทและความซับซ้อนของแต่ละเหตุการณ์ ดังนั้น โครงสร้างองค์กรแบบนี้จึงมีจุดเด่นที่ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวซึ่งจะทำให้สามารถประสานการปฏิบัติในการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

5.3.3.1 วัตถุประสงค์ของแต่ละเหตุการณ์จะเป็นปัจจัยกำหนดขนาดของโครงสร้างองค์กร ICS

5.3.3.2 การกำหนดหน้าที่/ตำแหน่งตามโครงสร้างองค์กร ICS จะถูกกำหนดขึ้นตามเหตุผล และความจำเป็นในแต่ละเหตุการณ์เท่านั้น

5.3.3.3 โครงสร้างแต่ละส่วนที่กำหนดขึ้นจะมีผู้รับผิดชอบ

5.3.3.4 ภายใต้องค์กร ICS ไม่มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างกับการบริหารงาน/ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

5.3.3.5 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภายใต้องค์กร ICS จะปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบประจำของต้นสังกัดเป็นการชั่วคราว และมาขึ้นตรงการบังคับบัญชาในระบบ ICS และภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจก็จะกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามต้นสังกัดเดิม

5.3.4 ช่วงการควบคุมที่เหมาะสม (Manageable Span of Control) ช่วงการควบคุมเป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบ ICS ช่วงการควบคุม หมายถึงสิ่งซึ่งแสดงให้ทราบว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง มีขอบเขตความรับผิดชอบเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คนมีหน่วยงานอยู่ในความควบคุมรับผิดชอบกี่หน่วยงาน มีทรัพยากรที่ต้องบริหารจัดการกี่หน่วย ทั้งนี้ เนื่องจากหัวหน้าจะต้องสามารถกำกับดูแล ควบคุมการปฏิบัติงาน บริหารจัดการทรัพยากรตลอดจนสื่อสารกับผู้ปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาได้อย่างครอบคลุม การบริหารสั่งการในการทำงานจึงจะมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ช่วงของการควบคุมจึงเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการต่อสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ช่วงการควบคุมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ ประเภทและชนิดของเหตุการณ์ ธรรมชาติของงาน/ภารกิจ ปัจจัยความเสี่ยงอันตราย และความปลอดภัยระยะในการบริหารจัดการทรัพยากรและผู้ปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ดี ช่วงการควบคุมที่เหมาะสมควรอยู่ระหว่าง 3-7 ช่วง แต่ช่วงของการควบคุมที่เหมาะสมที่สุด คือ 5 ช่วง ดังนั้น ภายใต้โครงสร้างองค์กร ICS ซึ่งเป็นองค์กรแบบ Modular ดังกล่าวนั้น ถึงแม้จะขยายขนาดของโครงสร้างใหญ่ขึ้นหรือลดขนาดเล็กลงก็ตาม แต่ก็ควรรักษาระดับของช่วงการควบคุมให้เหมาะสมด้วยเช่นกัน

5.4 การจัดพื้นที่ปฏิบัติการและการบริหารทรัพยากร (Facilities and Resources)

5.4.1 การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างครบวงจร (Comprehensive Resource Management) จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานจะต้องบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความถูกต้อง และสถานะปัจจุบันของการใช้ทรัพยากร ทั้งทรัพยากรกำลังคน และวัสดุ อุปกรณ์ในการปฏิบัติการ และสนับสนุนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งในการจัดการเหตุการณ์ ทั้งนี้กระบวนการบริหารทรัพยากรดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 5 ขั้นตอน คือ

5.4.1.1 การจัดแบ่งประเภท/ชนิดของทรัพยากร (Categorizing Resources)

5.4.1.2 การสั่งซื้อทรัพยากร (Ordering Resources)

5.4.1.3 การสั่งใช้ และส่งทรัพยากรออกปฏิบัติงาน (Dispatching Resources)

5.4.1.4 การติดตามการใช้ทรัพยากร (Tracking Resources)

5.4.1.5 การนำทรัพยากรกลับมาใช้ การบำรุงรักษาและการชดเชยทรัพยากร (Recovering Resources)

อนึ่ง ทรัพยากรในนิยามของระบบ ICS แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามวัตถุประสงค์ของการใช้งาน ได้แก่ (1) ทรัพยากรปฏิบัติการ (Tactical Resource) หมายถึง บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์หลักที่ใช้ในการปฏิบัติการ (2) ทรัพยากรสนับสนุน (Support Resource) หมายถึงทรัพยากรอื่นใดที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติการ อาทิ อาหาร อุปกรณ์สื่อสาร ฯลฯ สำหรับทรัพยากรปฏิบัติการในระบบ ICS สามารถจัดกลุ่มตามสถานะการปฏิบัติงานเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ

1. ปฏิบัติงานอยู่ (Assigned) หมายถึง ทรัพยากรนั้นอยู่ระหว่างปฏิบัติการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

2. พร้อมปฏิบัติงาน (Available) หมายถึง ทรัพยากรที่มีสภาพพร้อมปฏิบัติการได้ทันทีที่ได้รับมอบหมาย

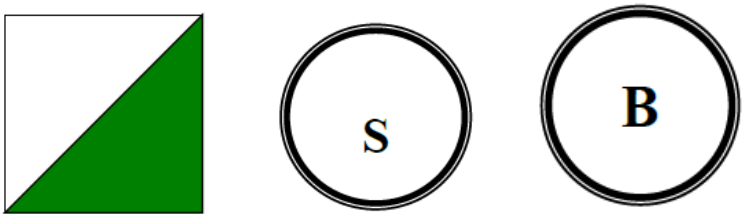
3. ไม่พร้อมปฏิบัติงาน (Out of Service) หมายถึง ทรัพยากรที่ไม่อยู่ในสภาพพร้อมปฏิบัติการ (ชำรุด อยู่ระหว่างการซ่อมบำรุง หยุดพักการปฏิบัติงานชั่วคราว เป็นต้น) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการแบ่งกลุ่มของทรัพยากรปฏิบัติการที่ชัดเจน ณ พื้นที่เกิดเหตุ อาจใช้สัญลักษณ์เป็นป้ายบอกข้อมูลสถานะการใช้งานของทรัพยากรตามสีที่เป็นมาตรฐาน เข้าใจร่วมกัน เช่น สีเขียว (ปฏิบัติงานอยู่) สีเหลือง (พร้อมปฏิบัติงาน) และสีแดง (ไม่พร้อมปฏิบัติงาน) เป็นต้น

5.4.2 การจัดพื้นที่ปฏิบัติการในที่เกิดเหตุ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการ (Incident Locations and Facilities) ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ

และสถานที่อำนวยความสะดวกสนับสนุนในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่เกิดเหตุตามความเหมาะสม โดยจะกำหนดตามความจำเป็น และความซับซ้อนของแต่ละเหตุการณ์เท่านั้น กล่าวคือ

5.4.2.1 ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command Post : ICP) เป็นสถานที่ที่ใช้ในการบัญชาการเหตุการณ์ของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุ จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ใด ๆ เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะต้อง “สถาปนาระบบการบัญชาการ/สั่งการ” เพื่อประสานการปฏิบัติการ โดยจะต้องกำหนดสายการบังคับบัญชาและระบบการสื่อสารในที่เกิดเหตุที่ชัดเจน วิธีการสำคัญประการหนึ่งในการสถาปนาระบบสั่งการ คือ การจัดให้มี “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์” เพื่อให้เป็นสถานที่ที่ผู้บัญชาการใช้ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานในภาพรวมได้ทุกระดับ ทั้งนี้ในแต่ละเหตุการณ์จะมีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพียงจุดเดียวเท่านั้น แม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยรวมกันหรือที่เรียกว่า “การบัญชาการร่วม” ก็ตาม อย่างไรก็ดีศูนย์บัญชาการเหตุการณ์อาจอยู่ในรูปของสถานที่ที่ติดตั้งชั่วคราว เช่น เต้นท์ หรือรถบัญชาการเหตุการณ์เคลื่อนที่ หรือบริเวณอื่นใดที่สามารถควบคุมดูแล สั่งการในภาพรวมของเหตุการณ์ก็ได้ กล่าวคือ ควรอยู่ภายในบริเวณที่ใกล้เคียงกับจุดเกิดเหตุมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ควรจะอยู่ภายนอกเขตอันตราย/บริเวณที่มีความเสี่ยงได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ ทั้งนี้ สัญลักษณ์แสดงศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุอาจกำหนดเป็นธงสีเขียวและขาว หรือเครื่องหมายที่ชัดเจนอย่างอื่นที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ไฟฉุกเฉินสีเขียว (Green Rotating or Flashing Light)

แผนภาพที่ 2 - 2 : เครื่องหมายแสดงที่ตั้งต่าง ๆ



ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ จุดระดมพล ฐานที่ตั้ง

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2559

5.4.2.2 จุดระดมพล (Staging Area) เป็นสถานที่ที่ตั้งขึ้นชั่วคราวในบริเวณ หรือใกล้เคียงพื้นที่เกิดเหตุ เป็นพื้นที่สาหรับการระดมทรัพยากรทั้งกำลังคน หรือวัสดุอุปกรณ์ที่มีความพร้อมเพื่อรองรับการมอบหมายภารกิจในการออกปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามผู้บัญชาการเหตุการณ์อาจกำหนดจุดระดมพล ได้มากกว่าหนึ่งแห่งตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี ในกรณีที่สถานการณ์ขยายตัว/ลุกลาม จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติการเพิ่มมากขึ้นด้วย

อาจมีการกำหนดจุดพื้นที่ระดมพลหลายแห่งเพื่อให้สะดวกแก่การเข้าปฏิบัติการ และหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมทรัพยากรหลายชนิดเข้าด้วยกันมากเกินไป สำหรับข้อพิจารณาสถานที่ที่ตั้งของพื้นที่ที่เป็นจุดระดมพลควรจะตั้งอยู่ใกล้กับบริเวณที่เกิดเหตุเพื่อให้สามารถให้สามารถส่งกำลังพลและวัสดุอุปกรณ์เข้าปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว และทันเวลา แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีระยะห่างพอสมควรเพื่อความปลอดภัย และพ้นจากผลกระทบจากเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการบริเวณพื้นที่จุดระดมพล ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบควบคุมพื้นที่ดังกล่าวด้วยโดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบ

1. รายงานตัวต่อหัวหน้าส่วนปฏิบัติการหรือผู้บัญชาการเหตุการณ์
2. ตรวจสอบขั้นตอนการรายงานตัว (Check in) ของบุคลากรและอุปกรณ์ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติการ
3. ตอบรับการร้องขอรับการสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ โดยมอบหมายทรัพยากรที่มีอยู่
4. ติดตามดูแลสถานะของทรัพยากรที่มีอยู่
5. รายงานถึงสถานการณ์ของทรัพยากรในพื้นที่จุดระดมพลให้หัวหน้าส่วนปฏิบัติการหรือผู้บัญชาการได้ทราบ นอกจากนี้ในส่วนของการกำหนดพื้นที่ที่เป็นจุดระดมพลนั้น มีปัจจัยที่เป็นข้อพิจารณาสำคัญในการเลือก และกำหนดสถานที่ตั้งของจุดระดมพลดังนี้

- ระยะห่างระหว่างจุดระดมพลกับภารกิจในการปฏิบัติการที่ได้รับมอบหมาย (Proximity to Operational Assignments) โดยหลักการจุดระดมพลควรจะตั้งอยู่ห่างจากสถานที่เกิดเหตุไม่ควรเกิน 5 นาที ซึ่งอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับแต่ละเหตุการณ์ แต่ทั้งนี้ควรอยู่ใกล้กับการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
- เส้นทางในการเข้าถึง (Access Routes) การกำหนดพื้นที่ที่เป็นจุดระดมพลควรคำนึงถึงเส้นทางที่สามารถเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุได้โดยง่าย
- พื้นที่ว่าง (Space) จุดระดมพลต้องมีบริเวณกว้างขวางเพียงพอที่จะสามารถจัดวางทรัพยากรที่มีอยู่ได้โดยสะดวก ขณะเดียวกันควรจะมีพื้นที่กว้างเหลือพอที่จะทำการขยายบริเวณออกไปได้ ถ้าหากสถานการณ์มีขนาดใหญ่ และต้องการใช้ทรัพยากรมากขึ้น
- ความปลอดภัย (Security) การกำหนดพื้นที่ที่เป็นจุดระดมพลต้องคำนึงถึงความปลอดภัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และทรัพยากรต่าง ๆ

- จุดระดมพลควรที่จะสามารถเคลื่อนย้ายไปยังจุดใหม่ได้ถ้ามีความจำเป็น แต่ต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเสมอ

- จุดระดมพลแต่ละแห่งจะถูกกำหนดขึ้นและตั้งชื่อให้เป็นไปตามสถานที่เกิดเหตุเช่นเดียวกับศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (ICP)

5.4.2.3 ฐานที่ตั้ง (Base) หมายถึง สถานที่ตั้งของส่วนซึ่งทำหน้าที่ประสานงาน และบริหารงานส่วนต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งเป็นที่สถานที่ปฏิบัติงานของส่วนสนับสนุน (Logistics) ด้วย ผู้บัญชาการเหตุการณ์อาจจะจัดตั้งฐานขึ้นเพื่อให้บริการพื้นฐานและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับสถานการณ์นั้น ๆ ในกรณีที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง หรือถ้าผู้บัญชาการเหตุการณ์คาดการณ์ว่าเหตุการณ์จะดำเนินต่อเนื่องจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อหมุนเวียนสับเปลี่ยนการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย อาจกำหนดให้มีฐานสนับสนุนการปฏิบัติการได้เช่นกัน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์การตั้งฐานที่สำคัญอีกประการคือใช้เป็นสถานที่สำหรับจัดวางทรัพยากรที่หยุดบริการชั่วคราว (Out of Service) โดยปกติในสถานการณ์หนึ่งๆ ควรจะมีฐานเพียงแห่งเดียวเช่นเดียวกับ ICP รวมทั้งมีการตั้งชื่อให้กับฐานตามสถานที่เกิดเหตุก็ได้ นอกจากนี้เมื่อผู้บัญชาการเหตุการณ์กำหนดให้มีฐาน ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะแต่งตั้งผู้จัดการฐานขึ้นด้วย เพื่อปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกของส่วนสนับสนุน ทั้งนี้ผู้จัดการฐานต้องรายงาน และขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของผู้บัญชาการเหตุการณ์ หรือ รองผู้บัญชาการเหตุการณ์แล้วแต่กรณี สำหรับสัญลักษณ์มาตรฐานของฐานแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2 – 3

แผนภาพที่ 2 - 3 : สัญลักษณ์มาตรฐานของฐานต่าง ๆ

แคมป์ จุดจอดเฮลิคอปเตอร์ จุดขึ้นลงเฮลิคอปเตอร์ การจัดพื้นที่ปฏิบัติการ

ที่มา : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2559

1. การจัดพื้นที่ปฏิบัติการอื่น ๆ ในบางสถานการณ์อาจจำเป็นต้องมีการจัดพื้นที่ปฏิบัติการอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ได้แก่ แคมป์ (Camps) ลานจอดและจุดขึ้น-ลงเฮลิคอปเตอร์ จุดรวบรวมผู้บาดเจ็บ ฯลฯ

2. แคมป์ (Camps) คือ พื้นที่ภายในพื้นที่เกิดเหตุซึ่งแยกต่างหากจากฐาน เป็นสถานที่สำหรับเก็บทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนการปฏิบัติการที่ไม่สามารถใช้งานได้ และยังเป็นสถานที่ตั้งชั่วคราวภายในพื้นที่เหตุการณ์ที่ใช้ในการเตรียมเสบียงอาหาร น้ำ เป็นที่ใช้นอน/พักผ่อน และที่สุขอนามัยของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ผู้บัญชาการเหตุการณ์ อาจกำหนดให้มีแคมป์หลายแห่งแล้วแต่ความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์ สัญลักษณ์มาตรฐานสากลของการกำหนดค่ายแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2 - 3

3. ลานจอดและจุดขึ้น-ลงเฮลิคอปเตอร์ (Helibases and Helispots) ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ ใช้ในกรณีเหตุการณ์ที่ต้องอาศัยการปฏิบัติการทางอากาศสนับสนุนการปฏิบัติงาน ลานจอดเฮลิคอปเตอร์ (Helibase) โดยทั่วไปมักจะใช้ในสถานการณ์ที่ต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานใช้สำหรับเป็นที่จอดเฮลิคอปเตอร์เพื่อหยุดพักชั่วคราว เติมเชื้อเพลิง หรือซ่อมบำรุง ส่วนจุดขึ้น-ลงเฮลิคอปเตอร์ (Helispots) เป็นพื้นที่สำหรับจอดขึ้น-ลงชั่วคราวเพื่อรับส่งเจ้าหน้าที่/อุปกรณ์ ซึ่งอาจกำหนดให้มีมากกว่าหนึ่งจุดได้ แสดงด้วยสัญลักษณ์มาตรฐาน

4. จุดระดมผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ (Casualty Collection Points : CCP) แม้จุดระดมผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจะไม่ใช่การจัดสถานที่ที่เป็นพื้นที่ปฏิบัติการในที่เกิดเหตุอย่างเป็นทางการแต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นในกรณีที่มีผู้บาดเจ็บเป็นจำนวนมาก CCP จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการรักษาพยาบาลในเบื้องต้นให้แก่ผู้ได้รับบาดเจ็บ และเป็นจุดที่จะนำผู้บาดเจ็บส่งต่อไปยังโรงพยาบาลทั้งนี้ พื้นที่ในจุดระดมผู้ได้รับบาดเจ็บ จะคัดแยกผู้บาดเจ็บออกเป็น 4 กรณี ได้แก่ I (Immediate Treatment) หมายถึง ผู้บาดเจ็บที่ต้องการการรักษาในทันที D (Delayed Treatment) หมายถึง ผู้บาดเจ็บในกรณีไม่เร่งด่วนมาก Deceased หมายถึง สำหรับผู้เสียชีวิตซึ่งควรแยกไว้ต่างหากจากจุดปฐมพยาบาล Minor หมายถึง บริเวณผู้บาดเจ็บที่ต้องการการปฐมพยาบาลเพียงเล็กน้อย

5.5 การจัดการด้านการสื่อสารและการบริหารข้อมูล (Communications/ Information Management) ประกอบด้วย 2 ส่วน

5.5.1 การบูรณาการด้านการสื่อสาร (Integrated Communications) เป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของระบบ ICS การสื่อสารในแต่ละเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะดำเนินการโดยการสถาปนา และใช้แผนการสื่อสารเดียวกัน ด้วยการใช้ระบบ เครื่องมืออุปกรณ์ ขั้นตอนที่สามารถใช้ในการปฏิบัติการร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ (Interoperability) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบการสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญของการบูรณาการการสื่อสารแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

5.5.1.1 โหมด (Modes) หมายถึง วิธีการ รูปแบบที่เป็นระบบฮาร์ดแวร์ซึ่งใช้ในการถ่ายทอด/เผยแพร่ข้อมูล

5.5.1.2 แผนการสื่อสาร (Planning) หมายถึง การใช้ทรัพยากรสื่อสารในภาพรวม

5.5.1.3 เครือข่าย (Network) หมายถึง ขั้นตอนกระบวนการในการถ่ายทอดข้อมูลทั้งภายในและภายนอกองค์กร

5.5.2 การจัดการข้อมูล และการข่าว (Information and Intelligence Management) เป็นคุณลักษณะสำคัญของการจัดการเหตุการณ์ในระบบ ICS โดยจะต้องจัดให้มีกระบวนการรวบรวมข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการบริหารจัดการต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลและการข่าวที่รวดเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ

5.6 การดำเนินงานอย่างมืออาชีพ (Professionalism) เป็นคุณลักษณะพื้นฐานอีกประการหนึ่งของระบบ ICS ประกอบด้วย

5.6.1 ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหลักการสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติการภายใต้ระบบ ICS ในประเด็นนี้มุ่งเน้นที่ความรับผิดชอบที่แต่ละบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามนโยบาย แนวทางของหน่วยงาน หรือแม้แต่ขั้นตอน กฎ ระเบียบของภาครัฐหรือท้องถิ่น ดังนี้

5.6.1.1 การรายงานตัว (Check in) เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องเข้ารายงานตัวเพื่อรับมอบภารกิจตามขั้นตอนกระบวนการที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์กำหนด

5.6.1.2 แผนเผชิญเหตุ (Incident Action Plan : IAP) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนเผชิญเหตุ

5.6.1.3 เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะขึ้นการบังคับบัญชาตรง และรับมอบภารกิจจากหัวหน้าเพียงคนเดียวเท่านั้น

5.6.1.4 ช่วงการควบคุม (Span of Control) หัวหน้าจะต้องสามารถควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนสื่อสาร และบริหารจัดการทรัพยากรที่อยู่ในความรับผิดชอบได้

5.6.1.5 การติดตามการใช้ทรัพยากร (Tracking Resource) หัวหน้าจะต้องบันทึกและรายงานสถานะการใช้ทรัพยากรที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เป็นปัจจุบัน

5.6.2 การจัดส่งและการถอนกำลัง (Dispatch/Deployment) ในทุก ๆ เหตุการณ์จำเป็นที่จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ และการตอบโต้ต่อเหตุการณ์ต้องมีการวางแผนและปฏิบัติตามแผน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทั้งกำลังคนและวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติการมีประสิทธิภาพและปลอดภัย ดังนั้น การจัดส่งทรัพยากรออกไปปฏิบัติงานจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อได้รับการร้องขอการสนับสนุน หรือได้รับมอบหมายภารกิจจากผู้มีอำนาจโดยชอบเท่านั้น

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย

ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่อากาศยานและเรือที่ประสบภัยในอาณาเขตที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย รวมทั้งกำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยการและประสานงานในภารกิจ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 จัดตั้งองค์กรเพื่อค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประสบภัย (Rescue Coordination Centre : RCC) มีชื่อเรียกว่า “ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย” และแต่งตั้ง “คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย” เพื่อดำเนินการองค์การค้นหาและช่วยเหลือดังกล่าว และให้หน่วยราชการต่าง ๆ รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการค้นหาและช่วยเหลือ โดยมีกรมการขนส่งทางอากาศ (กรมการบินพลเรือน) เป็นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ มีหน่วยค้นหาและช่วยเหลือและหน่วยระวังภัย ประกอบด้วยกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม (กรมท่าอากาศยาน, 2556)

ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ มีหน้าที่กำหนดแผนการค้นหาและช่วยเหลือภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือ หาข่าวเกี่ยวกับอากาศยานและเรือที่ประสบอุบัติภัย หาข่าวอากาศในกรณีที่เรือหรืออากาศยานประสบอุบัติภัย หาตำแหน่งของเรือและอากาศยานซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุอุบัติภัยและร้องขอให้เรือและอากาศยานนั้น ๆ เตรียมพร้อมในการค้นหาและช่วยเหลือ หรือเฝ้าดู หรือเฝ้าฟังวิทยุเพื่อติดตามเรือหรืออากาศยานที่ประสบภัย กำหนดพื้นที่ที่จะทำการค้นหาและพิจารณาเลือกใช้เครื่องอำนวยความสะดวกในการค้นหาและช่วยเหลือตลอดจนวิธีการค้นหา ติดต่อประสานงานกับศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือประเทศข้างเคียงให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยค้นหาและช่วยเหลือต่าง ๆ ก่อนที่จะออกปฏิบัติการค้นหาและรับแจ้งรายงานจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยค้นหาและช่วยเหลือประเมินค่ารายงานทั้งหมดที่ได้รับจากหน่วยค้นหาและช่วยเหลือและแหล่งข่าวต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปรับปรุงแผนการค้นหาและช่วยเหลือ ร้องขอให้หน่วยค้นหาและช่วยเหลือจัดนำเครื่องยังชีพไปทิ้งให้ผู้รอรับการช่วยเหลือ และบันทึกการปฏิบัติงานการค้นหาและช่วยเหลือตั้งแต่เริ่มค้นหาจนกระทั่งเลิกการค้นหา

ตลอดห้วง 40 ปีที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการฯ ให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยปัจจุบันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือฯ มีรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านอำนวยการ) เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมท่าอากาศยาน และอธิบดีกรมเจ้าท่า เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนกองบัญชาการกองทัพไทย ผู้แทนกองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนกองทัพอากาศ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้แทนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนสำนักฝนหลวงและการบินเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนที่ทำการวิทยุเรือบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้แทนบริษัททีไอที จำกัด (มหาชน) ผู้แทนสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และหัวหน้ากลุ่มงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม และผู้แทนกรมเจ้าท่าเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

หลังจากที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ตรวจพบข้อบกพร่องในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพลเรือน โดยเฉพาะการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและหน่วยงานผู้ให้บริการ ในปี พ.ศ. 2558 ได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2558 ปรับปรุงโครงสร้างกรมการบินพลเรือนใหม่ โดยแยกงานกำกับดูแลออกเป็น “สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย” แยกงานเกี่ยวกับการให้บริการท่าอากาศยานเป็น “กรมท่าอากาศยาน” และแยกงานเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัย งานนิรภัยการบิน และงานสอบสวนหาสาเหตุของอุบัติเหตุอากาศยานให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม” โดยมี “สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย (สคอ.)” ทำหน้าที่ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือฯ (2) เป็นศูนย์รับแจ้งเหตุอากาศยานและเรือที่ประสบภัยและอำนวยการและประสานงานปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ (3) จัดทำแผนค้นหาและช่วยชีวิตแห่งชาติ รวมทั้งพัฒนาและบริหารจัดการ

เทคโนโลยีสารสนเทศด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย (4) จัดทำและดำเนินการตามแผนการฝึกอบรมด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยให้สอดคล้องตามมาตรฐานสากล (5) จัดทำความตกลง ความร่วมมือ และการประชุมด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย (6) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำกับดูแลตรวจสอบ และให้คำแนะนำด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และ (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

เพื่อให้การดำเนินการของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ มีรูปแบบและขั้นตอนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอากาศยาน ที่รวดเร็วและสามารถระดมสรรพกำลังจากหน่วยงานงานต่าง ๆ ที่มีทรัพยากรอย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลือฯ จึงได้จัดทำ “กระบวนงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบภัย” เพื่อให้ผู้ประกอบการเดินอากาศเกิดความมั่นใจว่าหากเกิดอากาศยานทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ให้บริการขนส่งผู้โดยสารทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ รวมทั้งอากาศยานส่วนบุคคล ที่ทำการบินในเขตความรับผิดชอบของประเทศไทย กรณีประสบเหตุหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานเกี่ยวข้องจะให้การช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและบูรณาการในการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลือฯ ทำหน้าที่ กำกับ ดูแล ตรวจสอบงานด้านการค้นหาและช่วยชีวิต และปฏิบัติงานประจำศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ ตลอด 24 ชั่วโมง พร้อมทั้งวิเคราะห์ กฎ ระเบียบทั้งภายในและระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และรับแจ้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศ โดยเมื่อได้รับแจ้งข่าวเกี่ยวกับอากาศยานที่ประสบเหตุ ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ จะตรวจสอบข้อมูลและประเมินค่าข่าว จากนั้นจะแจ้งไปยังหน่วยค้นหาและช่วยชีวิต (SRUs) เช่น กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อตรวจสอบข่าวอากาศยานประสบเหตุ เพื่อไปยังตำบลที่อยู่ที่อากาศยานประสบเหตุ จากนั้นจะประสานให้ดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือโดยเร่งด่วน จนกระทั่งพบจุดที่อากาศยานประสบเหตุและดำเนินการตามขั้นตอนการปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ซึ่งเป็นแบ่ง 7 ขั้นตอน ตามแผนภาพที่ 2 - 4 ผังกระบวนงาน (Work Flow) ประกอบด้วย

1. ขั้นตอนที่ 1 : เจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ รับแจ้งข่าวจากหอบังคับการบิน ผู้ประกอบการเดินอากาศ เจ้าของอากาศยานส่วนบุคคล หรือผู้พบเห็นเหตุการณ์แจ้งข่าวอากาศยานประสบเหตุทางโทรศัพท์และโทรสาร หรือทราบข่าวจากสื่อมวลชนช่องทางต่าง ๆ
2. ขั้นตอนที่ 2 : จดบันทึกข่าวที่ได้รับใน Log Book และประเมินค่าข่าวว่ามีมูลเหตุที่อากาศยานประสบเหตุ ต่อจากนั้นกำหนดขั้นของเหตุประสบภัย (Emergency Phase)

แผนภาพที่ 2 - 4 : ผังกระบวนงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบภัย

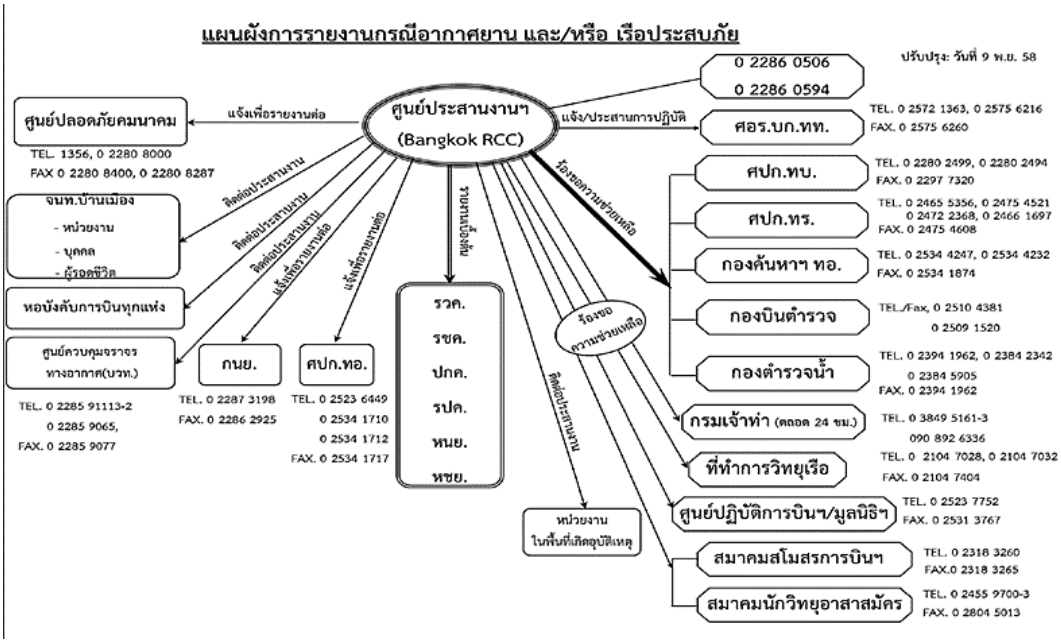
ขั้นตอนการทำงาน (Work Flow)	ผังงาน (Flow Chart)	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ (ตำแหน่ง/กลุ่ม/ฝ่าย)
ศูนย์ประสานงานฯ ได้รับแจ้งข่าวจากหอบังคับการบินฯ/ผู้ประกอบการเดินอากาศ/ผู้ครอบครองอากาศยานส่วนบุคคล/ผู้พบเห็นเหตุการณ์ผ่านทางโทรศัพท์/โทรสาร	รับแจ้งข่าว อากาศยานประสบเหตุ	๑๐ นาที	สชย.
จดบันทึกข่าวที่ได้รับแจ้งใน log book โดยประเมินค่าข่าวว่าอยู่ในชั้นใด	จัดบันทึกข้อมูล และประเมินค่าข่าว	๑๐ นาที	สชย.
แจ้งข่าวที่ได้รับให้หน่วยค้นหาและช่วยชีวิต (SRUs) ทราบและร้องขอให้การสนับสนุน	แจ้งหน่วยค้นหาและช่วยชีวิต (SRUs)	๑๐ นาที	สชย.
แจ้งให้ หชย. และ หสย. ทราบในเบื้องต้น	แจ้งหน่วยงานตามแผนผังการรายงาน	๑๐ นาที	สชย.
ประสานการปฏิบัติ เพื่อขอทราบความคืบหน้าจากหน่วยงานที่ร้องขอให้การสนับสนุนเป็นระยะ ๆ	ติดตามความคืบหน้าตามที่ประสานไว้	๑๐ นาที	สชย.
เมื่อได้รับแจ้งว่าให้การช่วยเหลือเรียบร้อยแล้วแจ้งยกเลิกเหตุการณ์ให้หน่วยงานที่ได้ติดต่อประสานทราบ	แจ้งยกเลิกเหตุการณ์	๒๐ นาที	สชย.
จัดทำรายงานอากาศยานประสบเหตุให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบ	จัดทำรายงาน อากาศยานประสบเหตุ	๑ วัน	สชย.

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย กระทรวงคมนาคม, 2560

3. ขั้นตอนที่ 3 : แจ้งข่าวที่ได้รับให้หน่วยค้นหาและช่วยชีวิต (SRUs) ทราบ และร้องขอให้หน่วยงานที่ใกล้เคียงให้การสนับสนุน ทั้งนี้อากาศยานอาจประสบเหตุในสนามบินหรือนอกสนามบิน ถ้าในสนามบินศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ จะประสานกับผู้อำนวยการท่าอากาศยาน หอบังคับการบิน เป็นต้น

4. ขั้นตอนที่ 4 : แจ้งหน่วยงานต่าง ๆ ตามแผนผังการรายงานกรณีอากาศยานประสบภัยตามแผนภาพที่ 2 - 5 และแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลือฯ และหัวหน้าสำนักคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยานทราบด้วยวาจา

แผนภาพที่ 2 - 5 : แผนผังการรายงานกรณีอากาศยานและ/หรือเรือประสบภัย



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย กระทรวงคมนาคม, 2560

5. ขั้นตอนที่ 5 : ประสานการปฏิบัติจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุน เพื่อขอทราบความคืบหน้าและรายงานผู้บังคับบัญชาเป็นระยะ

6. ขั้นตอนที่ 6 : เมื่อแจ้งจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนว่าได้ให้การช่วยเหลือเรียบร้อยแล้ว ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ จะต้องแจ้งยกเลิกเหตุการณ์ให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติภารกิจทราบต่อไป

7. ขั้นตอนที่ 7 : รวบรวมเอกสารและรายละเอียด ตลอดจนภาพถ่ายของอากาศยานที่ประสบเหตุ (ถ้ามี) และจัดทำรายงานให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบ

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ในการนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัยมาบัญญัติไว้รวมกัน เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศมีประสิทธิภาพมีแนวทางเดียวกัน และเกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยการและบริหารจัดการ อันเป็นผลสืบเนื่อง

มาจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัย และอุบัติภัย ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัยและงานด้านอุบัติภัยที่เดิมดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550) จึงทำให้ปัจจุบันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีสถานะเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กปภ.ช.”

องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ และข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

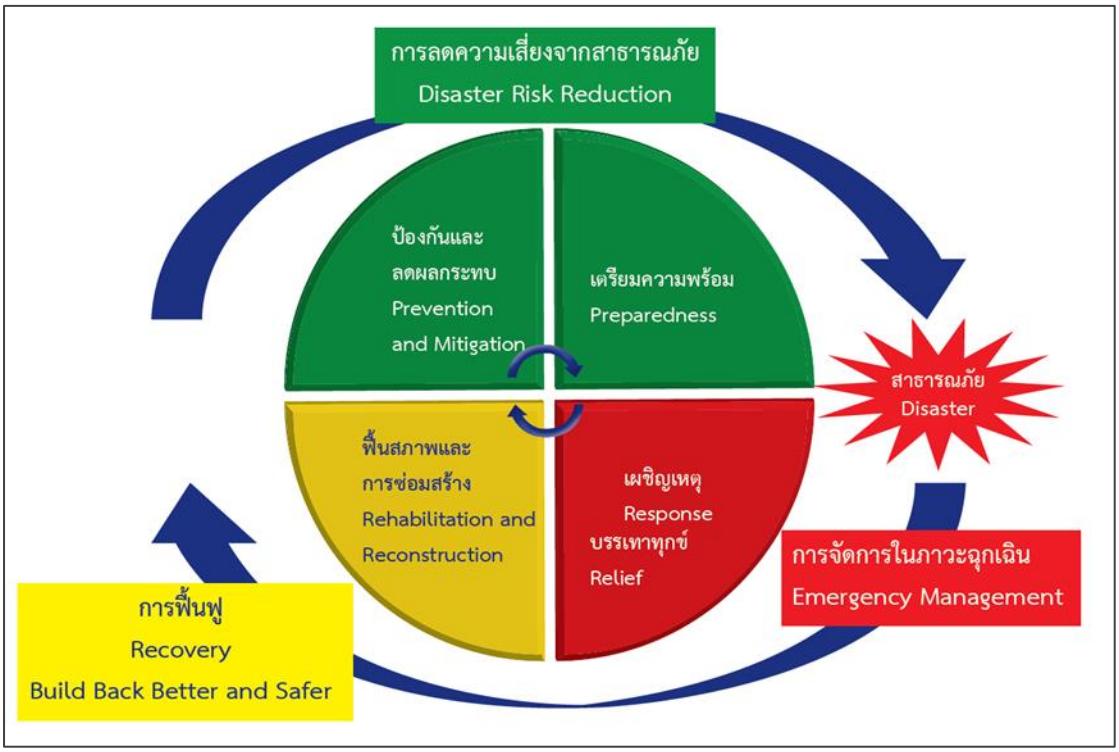
คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี (3) บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ (4) ให้คำแนะนำ ปรึกษา และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และ (6) ปฏิบัติการอื่นที่บัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบร่างแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พ.ศ. 2558 เป็นแผนแม่บท (Master Plan) ในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ทุกหน่วยงานใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยของประเทศ ให้สำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ อปท. พิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ และให้หน่วยงานแต่ละระดับจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับ และบรรจุแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยลงในแผนปฏิบัติราชการประจำปี

แผนการป้องกันและและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้มีการนำแนวคิดการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศให้เข้มแข็งภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการเสริมสร้างศักยภาพให้ชุมชนและประชาชนสามารถรู้รับและปรับตัวกับผลกระทบจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย จากการประมวลองค์ความรู้และเทคนิควิชาการจากแหล่งต่าง ๆ บทเรียนจากสาธารณภัยที่ผ่านมา ข้อคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ตลอดจนหลักการสากลและกรอบการดำเนินงานต่าง ๆ อาทิ กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งได้กลั่นกรองออกมาเป็น “หลักการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย” (Disaster Risk Management : DRM) โดยการนำแนวคิดเรื่อง การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) มาเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการสาธารณภัยจากเชิงรุกไปสู่ความยั่งยืน รวมทั้งให้สอดรับกับทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยให้คำนึงถึงการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยในการดำเนินโครงการและแผนงานของหน่วยงานทุกภาคส่วนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

จากแนวคิดในอดีตที่เคยมุ่งเน้น “การจัดการสาธารณภัย (Disaster Management : DM)” เมื่อภัยเกิดขึ้นแล้ว กล่าวคือ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากภัยผ่านพ้น ปัจจุบันทั่วโลกยอมรับว่าสาธารณภัยเป็นเรื่องที่จัดการได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อน รวมทั้งเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการอย่างยั่งยืนกับ “การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM)” อันประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ซึ่งได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่ การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) รวมถึงการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้นสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ดังแผนภาพที่ 2 - 6

แผนภาพที่ 2 - 6 : วงจรการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2558

สำหรับกลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1. ระดับนโยบาย

1.1 คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

1.2 คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) มีหน้าที่เสนอนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติภัยของประเทศ และเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

2. ระดับปฏิบัติการ

2.1 กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) มีหน้าที่บังคับบัญชา อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรณีการจัดการสาธารณภัย

ร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุมสั่งการและบัญชาการ

2.2 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) มีหน้าที่ดังนี้

ภาวะปกติ : ประสานงาน บูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของสรรพกำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ แผนปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยทั้งระบบ

ภาวะใกล้เกิดภัย : เตรียมการเผชิญเหตุ เฝ้าระวังประเมินสถานการณ์ แจ้งเตือนภัย และเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีตามแต่ระดับการจัดการสาธารณภัย

ภาวะเกิดภัย : กรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับ 1) และขนาดกลาง (ระดับ 2) รับผิดชอบในการอำนวยการ ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุนกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ พร้อมเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อตัดสินใจยกระดับในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) และเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4)

2.3 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) มีหน้าที่อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดที่รับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ

2.4 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร (กอปภ.กทม.) มีหน้าที่อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบ

2.5 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ (กอปภ.อ.) มีหน้าที่อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ

2.6 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา (กอปภ.เมืองพัทยา) มีหน้าที่อำนวยการ ควบคุม ปฏิบัติการและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัย พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีนายกเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการ

2.7 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล (กอปภ.ทน./ทม./ทต.) มีหน้าที่อำนวยการ ควบคุม ปฏิบัติการและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัย พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการ

2.8 กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล (กอปภ.อบต.) มีหน้าที่อำนวยการ ควบคุม ปฏิบัติการและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัย พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการ

ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนฉบับนี้ เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศและวัตถุประสงค์ของแผนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอันที่จะยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ รวมถึงความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ สรุปดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์

กลยุทธ์ที่ 1 สร้างระบบการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีมาตรฐาน

กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนามาตรการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

กลยุทธ์ที่ 3 ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยง

2. ยุทธศาสตร์ที่ 2 :การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน เป็นการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน สามารถช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ได้อย่างรวดเร็วทั่วถึง และทันเหตุการณ์ ลดความความสูญเสียที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์

กลยุทธ์ที่ 1 สร้างมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาระบบ/เครื่องมือสนับสนุนการเผชิญเหตุ

กลยุทธ์ที่ 3 เสริมสร้างระบบและแนวปฏิบัติในการบรรเทาทุกข์

3. ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน เป็นการปรับสภาพระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better)ตามความเหมาะสม โดยการนำเอาปัจจัยในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาดำเนินการในการฟื้นฟู ซึ่งหมายรวมถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นสภาพ (Rehabilitation) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาระบบการประเมินความต้องการภายหลังเหตุการณ์สาธารณภัย (Post-Disaster Need Assessment : PDNA)

กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนาระบบปฏิบัติการและบริหารจัดการด้านการฟื้นฟู

กลยุทธ์ที่ 3 เสริมสร้างแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิม (Build Back Better)

4. ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย เป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้ได้มาตรฐาน ตามหลักสากล ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาระบบการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่มีเอกภาพ

กลยุทธ์ที่ 2 ยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรม

กลยุทธ์ที่ 3 เสริมสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านสาธารณภัยของประเทศ

กลยุทธ์ที่ 4 ส่งเสริมบทบาทความเป็นประเทศแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของกระทรวงกลาโหม/กองทัพเรือ

กระทรวงกลาโหมโดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.) ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (ศบภ.สป.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (ศบภ.ทท.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก (ศบภ.ทบ.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ (ศบภ.ทอ.) เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ได้จัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2557–2561) และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ปรับแนวความคิดจาก “การจัดการสาธารณภัย” เป็น “การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ “การรู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” เพื่อให้ส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมใช้เป็นกรอบแนวทางในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ ดังนี้

1. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง

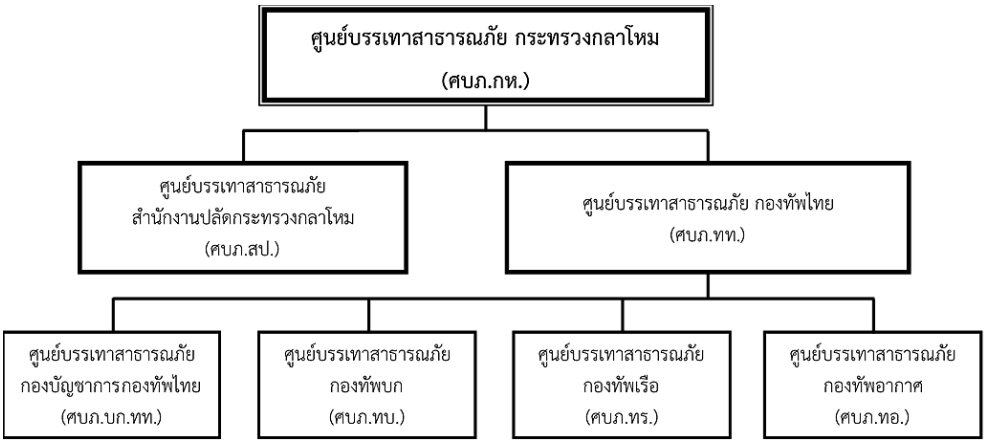
1.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 : มาตรา 8(3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน และมาตรา 8(5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

1.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 : กำหนดให้กระทรวงกลาโหม (1) สนับสนุนภารกิจของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติตามมาตรา 8(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และ (2) แจ้งเตือนกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่และหน่วยงานพลเรือนในพื้นที่เสี่ยงภัยกรณีคาดว่าจะเกิดภัยจากการสู้รบหรือภัยทางอากาศ

2. โครงสร้างศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.)

กระทรวงกลาโหมจัดตั้ง ศบภ.กห. โดยมี รมว.กห. เป็น ผอ.ศบภ.กห. ปล.กห. และ ผบ.ทสส. เป็น รอง ผอ.ศบภ.กห. มี ผบ.ทบ., ผบ.ทร. และ ผบ.ทอ. เป็น ผช.ผอ.ศบภ.กห. มี อธิบดี ปภ. จก.สม. ผอ.สงป.กห. จก.ธน. จก.กง.กห. เป็นกรรมการ ผอ.สนผ.กห. เป็นกรรมการและเลขานุการ จก.กร.ทหาร และ ผอ.สกร.สนผ.กห. เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งมีโครงสร้างดังแผนภาพที่ 2 - 7 ดังนี้

แผนภาพที่ 2 - 7 : แผนผังโครงสร้างการจัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม



ที่มา : แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม กระทรวงกลาโหม, 2558

3. หน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.กห.)

3.1 กำหนดนโยบายและแนวทางของ กห. เกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัย และอุบัติภัย รวมทั้งแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

3.2 เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐบาล และหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชน และองค์กรการกุศลที่เกี่ยวข้อง ในการอำนวยการป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติภัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กห.

3.3 ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ต่าง ๆ ด้านสาธารณภัยและอุบัติภัยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่ออำนวยการและประสานงานให้ส่วนราชการใน กห. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ รวมถึงการอำนวยการและประสานการประชาสัมพันธ์ โดยใช้เครื่องมือและยุทโธปกรณ์ของส่วนราชการใน กห.

3.4 ให้เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือร่วมปฏิบัติงาน และขอรับข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมและจำเป็น

4. แนวความคิดในสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4.1 การสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะต้องดำเนินการในลักษณะเชิงรุก ด้วยการส่งเสริมการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับชาติ ตามศักยภาพขีดความสามารถ และคุณลักษณของแต่ละหน่วย เพื่อลดความสูญเสียและผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเพื่อให้ชุมชนสามารถปรับตัวต่อผลกระทบจากสาธารณภัยได้อย่างยั่งยืน

4.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยมุ่งเน้นการบูรณาการทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ทั้งในเรื่องบุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ให้สามารถนำมาใช้ในการจัดการในภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันต่อสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ

4.3 การจัดการในภาวะฉุกเฉินในพื้นที่ประสบสาธารณภัยจะต้องเป็นเอกภาพ โดยมีผู้บัญชาการเหตุการณ์เพียงคนเดียวภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยเป็นไปได้อย่างทันเวลา และลดการสูญเสียให้ได้มากที่สุด รวมทั้งให้ประสานงานและวางแผนร่วมกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับตั้งแต่ภาวะปกติ

4.4 หน่วยขึ้นตรงศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (นขต.ศบภ.กห.) และ ศบภ.เหล่าทัพ ต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ภาวะปกติและต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัยของที่ตั้งหน่วยทหาร รวมทั้งจัดเตรียมกำลังพลและยุทโธปกรณ์ให้มีความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ และเข้าร่วมการฝึกกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความพร้อมและสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วย

4.5 นขต.ศบภ.กห. และ ศบภ.เหล่าทัพ ต้องจัดการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยเร็วที่สุด เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้มีความเสียหายน้อยที่สุดทั้งต่อกำลังพล และทรัพย์สินของทางราชการ รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย

4.6 การสนับสนุนในห้วงการฟื้นฟู ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นการซ่อมสร้างและฟื้นสภาพให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็ว หรือทำให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

4.7 การเสริมสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศและองค์การระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อพัฒนาให้การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของ กห. และ ประเทศมีมาตรฐานสากล ทั้งในด้านการจัดการด้านบุคลากร และด้านเครื่องมือ

5. กองทัพเรือ/ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ

ตามที่ กห. ได้มอบให้เหล่าทัพจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับให้สอดคล้องกับการจัดและการดำเนินงานของ ศบภ.กห. และ ศบภ.ทท. กองทัพเรือจึงได้มีคำสั่งกองทัพเรือ (เฉพาะ) ที่ 292/2560 ลง 11 เม.ย.60 ให้ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 ภารกิจ : สนับสนุนการป้องกัน แก้ไข บรรเทา และช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบของ ทร. หรือพื้นที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย ฟื้นฟูบูรณะตามที่ได้รับการร้องขอตามขีดความสามารถ รวมทั้งปฏิบัติภารกิจบรรเทาสาธารณะภัยอื่นใด ตามนโยบาย/สั่งการจากหน่วยเหนือ เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐจากภัยพิบัติ

5.2 โครงสร้างการจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชา

5.2.1 ส่วนบังคับบัญชา มีหน้าที่บังคับบัญชา กำหนดนโยบาย และแนวทางการดำเนินงาน ของ ศบภ.ทร. ในทุกระดับการจัดการสาธารณภัย โดยมี ผบ.ศปก.ทร. เป็น ผอ.ศบภ.ทร. รอง ผบ.ศปก.ทร. เป็น รอง ผอ.ศบภ.ทร. และ ผช.ผบ.ศปก.ทร. เป็น ผช.ผอ.ศบภ.ทร.

5.2.2 ส่วนอำนวยการ ประกอบด้วย เสธ.ศบภ.ทร. เป็นผู้บังคับบัญชาในสายงานฝ่ายอำนวยการ ศบภ.ทร. มีหน้าที่ (1) อำนวยการ วางแผน ประสานงาน และกำกับดูแล การดำเนินการทั้งปวงของ ศบภ.ทร. ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติ และหน่วยอื่น ๆ ของ ทร.ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับนโยบาย/แนวทางการดำเนินงานของ ศบภ.ทร. รวมทั้งแผนของหน่วยเหนือ (2) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยกับ ศบภ.กห. ศบภ.ทท. ศบภ.เหล่าทัพ และ ศบภ.พื้นที่ต่าง ๆ ของ ทร. ส่วนราชการฝ่ายพลเรือน รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชน (3) ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์สาธารณภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกประเทศที่อาจส่งผลกระทบ เพื่ออำนวยการและประสานงานให้หน่วยต่าง ๆ ของ ทร. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยได้อย่างทันต่อสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนการประชาสัมพันธ์และแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสาธารณภัย การช่วยเหลือประชาชน และคำแนะนำการปฏิบัติต่าง ๆ

ในการป้องกันสาธารณภัยให้ประชาชนทราบ และ (4) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภายในและภายนอก ทร. เป็นที่ปรึกษา ศบภ.ทร. ได้ตามความเหมาะสม

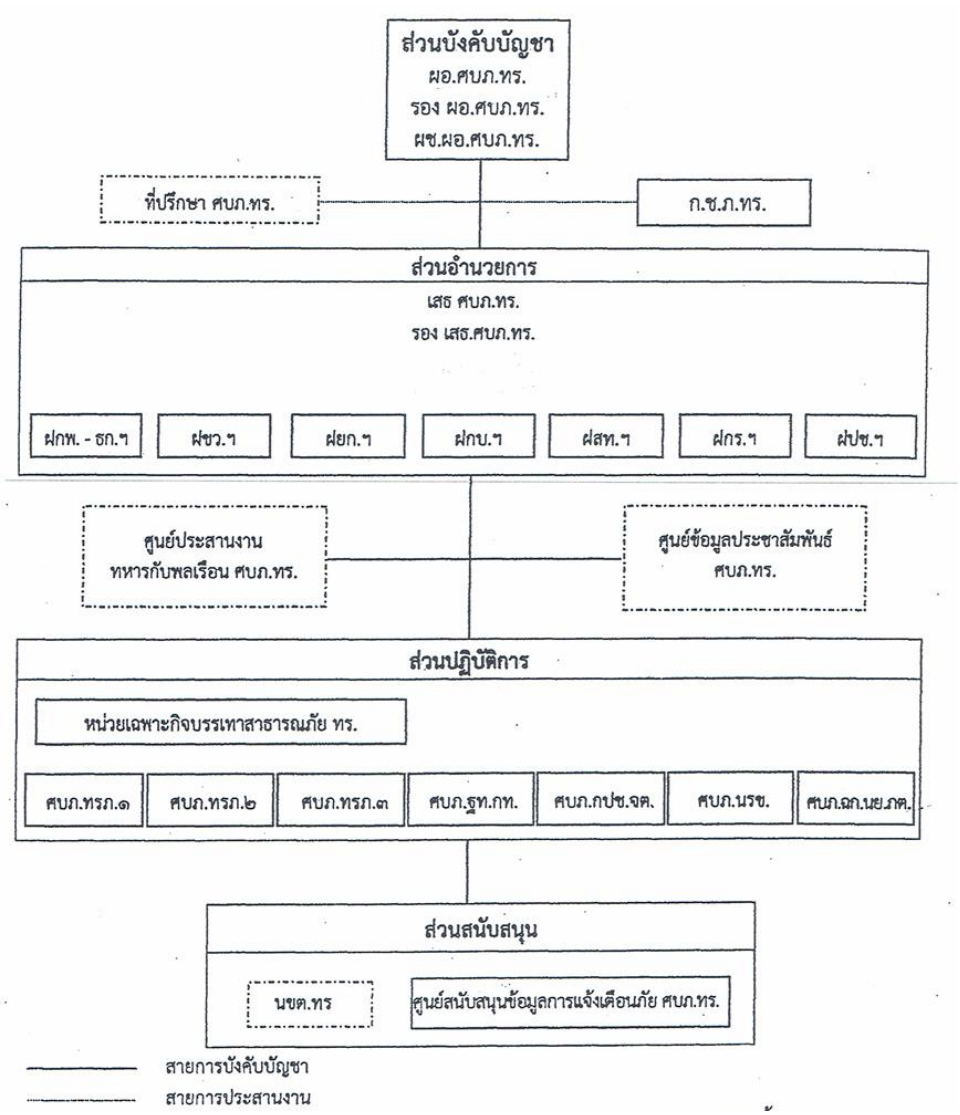
5.2.3 ส่วนปฏิบัติการ มีหน้าที่จัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์สนับสนุนหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยระดับ อำเภอ/จังหวัด/ชาติ ตามขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบที่กำหนดไว้ในแผน หรือพื้นที่อื่นใดที่ได้รับมอบหมายเพิ่มเติมโดยมุ่งเน้นที่การสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน สปฉ. ในห้วงการจัดการภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ การสนับสนุนทรัพยากรทางทหาร สปฉ.7 และ การค้นหาและกู้ภัย สปฉ.9 ตลอดจนสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะในระยะหลังเกิดภัยตามที่ได้รับการร้องขอตามขีดความสามารถ รวมทั้งมีหน้าที่จัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์ปฏิบัติภารกิจบรรเทาสาธารณะภัยอื่นใด ตามนโยบาย/สั่งการจากหน่วยเหนือ โดยมี ศบภ.พื้นที่ต่าง ๆ ของ ทร. ประกอบด้วย ศบภ.ทรภ.๑ ศบภ.ทรภ.๒ ศบภ.ทรภ.๓ ศบภ.ฐท.กท. ศบภ.กปช.จต. ศบภ.นรข. และ ศบภ.ฉก.นย.ภต. เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักในพื้นที่รับผิดชอบของ ศบภ.พื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้อาจมีการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัย ทร. ขึ้นเป็นการเฉพาะหรือตั้งแต่ภาวะปกติเพื่อสนับสนุนภารกิจสาธารณภัยให้แก่ ศบภ.ทร. และ ศบภ.พื้นที่ต่าง ๆ ของ ทร. หรือหน่วยงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยประกอบกำลังตามความเหมาะสมต่อสถานการณ์ความรุนแรงของสาธารณภัยเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้อย่างทันท่วงที เช่น การจัดตั้งหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ (สำหรับสาธารณภัยระดับ 1-2) และการจัดตั้งหมวดเรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ (สำหรับสาธารณภัยระดับ 3-4)

5.2.4 ส่วนสนับสนุน มีหน้าที่ให้การสนับสนุนกำลังพล ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ แก่ ศบภ.ทร. และ ศบภ.พื้นที่ ในทุกระดับการจัดการสาธารณภัย ได้แก่ (1) ศูนย์สนับสนุนข้อมูลการแจ้งเตือนภัย ศบภ.ทร. มี จก.อศ. ทำหน้าที่เป็น ผอ. ศูนย์สนับสนุนข้อมูลการแจ้งเตือนภัย ศบภ.ทร. มีหน้าที่ติดตาม เฝ้าระวัง ประเมินภัยพิบัติตามขีดความสามารถตลอด 24 ชั่วโมง สนับสนุนและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภัยธรรมชาติและภัยพิบัติทางทะเลที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นในทุกระดับการจัดการสาธารณภัย ทั้งนี้ อศ. เป็นหน่วยงานมีหน้าที่เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง ตามแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2558 และ (2) นขต.ทร. มีหน้าที่ให้การสนับสนุน ศบภ.ทร. ตามที่ได้รับการประสาน รวมทั้งสนับสนุน ศบภ.พื้นที่ต่าง ๆ ของ ทร. ตามแผนที่กำหนด หรือตามที่ ศบภ.ทร. จะสั่งการเพิ่มเติม

5.2.5 ที่ปรึกษา ศบภ.ทร. มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ข้อมูลทางวิชาการ การสังเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ และเทคนิคการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สาธารณภัยที่เกิดขึ้น รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นใด ตามที่ ผอ.ศบภ.ทร. จะเห็นสมควร

5.2.6 คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกองทัพเรือ (ก.ช.ภ.ทร.) มีหน้าที่ (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบประมาณความต้องการงบประมาณของหน่วย ทร. ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย โดยวิธีการจัดประชุมหรือจัดทำหนังสือเวียนภายในคณะกรรมการ ก.ช.ภ.ทร. เพื่อให้ความเห็นชอบ (2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณารายละเอียดการใช้งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยของหน่วย ทร. และตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ข้อมูล/หลักฐาน ได้ตามความเหมาะสม และ (3) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ ผอ.ศบภ.ทร. มอบหมาย

แผนภาพที่ 2 - 8 : ผังโครงสร้างการจัดหน่วยและสายการบังคับบัญชาของ ศบภ.ทร.



ที่มา : กองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม, 2560

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เดิมทีชื่อศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ได้จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) เมื่อ 17 มีนาคม พ.ศ. 2540 และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อ 17 เมษายน พ.ศ. 2540 ให้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจการทางทะเลในทุกด้านระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเลทั้งสิ้น 6 หน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ซ้ำซ้อน โดยมีแนวคิดในการปฏิบัติคือให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารอย่างต่อเนื่องโดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการประสานงานเพื่อให้ทุกหน่วยงานทางทะเลสามารถปฏิบัติภารกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเสนาธิการทหารเรือ (เสธ.ทร.) เป็นผู้อำนวยการศูนย์ประสานฯ (ผอ.ศรชล.) และมีคณะกรรมการบริหาร ศรชล. ประกอบด้วย อธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับส่วนราชการอื่น ๆ ปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งปกติ

ส่วนราชการที่เข้าร่วมปฏิบัติงานในศูนย์ประสานฯ มาจากส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานทางทะเลโดยแบ่งจากหน้าที่ในการปฏิบัติการ คือ หน่วยปฏิบัติการหลักเป็นหน่วยที่มีกำลังทางเรือที่สามารถออกปฏิบัติงานในทะเลได้ ประกอบด้วย กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และหน่วยปฏิบัติการร่วม มาจากหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานหรือกิจการทางทะเล เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศิลปากร กรมป่าไม้ กรมควบคุมมลพิษ กรมสรรพสามิต กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ศรชล. มีพื้นที่ปฏิบัติการทั้งด้านฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน โดยได้จัดตั้งศูนย์ประสานฯ เขต (ศรชล.เขต) จำนวน 3 เขต ตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และประสานกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด โดยหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของ ศรชล.เขต คือ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

ทั้งนี้ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้ถูกยกระดับขึ้นเป็น “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2557 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. หน้าที่และความรับผิดชอบ

1.1 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 กำหนดให้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ ให้ ศรชล. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อำนาจหน้าที่ของ ศรชล. มีดังนี้

1.1.1 วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

1.1.2 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และรายงานคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับเพื่อพิจารณาต่อไป

1.1.3 เสนอแผน และแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ หรือแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลต่อคณะกรรมการบริหาร ศรชล. คณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

1.1.4 เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ในความสำคัญของผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สิทธิอธิปไตย เขตอำนาจ และสิทธิในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตทางทะเลพื้นที่ต่าง ๆ และหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

1.1.5 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. แนวความคิดในการรับสถานการณ์ของ ศรชล.

2.1.1 ในกรณีภาวะปกติ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยทั่วไปให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางทะเลตามขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานทางทะเลนั้น โดยในกรณีที่เกินขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐ ไม่มีหน่วยงานรัฐใดรับผิดชอบ มีความจำเป็นต้องบูรณาการในการปฏิบัติงาน หรือมีความจำเป็นอื่น คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล อาจกำหนดให้ ศรชล. เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา

กำกับดูแล และอำนวยการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหา โดยบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานทางทะเลเข้าด้วยกัน เพื่อป้องกัน ปราบปราม หรือแก้ไขปัญหา เหตุการณ์ หรือการกระทำผิดกฎหมายที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือกิจกรรมทางทะเลตามความจำเป็น

2.1.2 ในกรณีภาวะไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ ศรชล. เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา กำกับดูแล ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง จัดการแก้ไข หรือบรรเทาปัญหาที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมการทางทะเลภายในพื้นที่ และระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้ทราบโดยทั่วไป และเมื่อภาวะไม่ปกตินั้น สิ้นสุดลงให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกภาวะไม่ปกติและให้ภารกิจของ ศรชล. สิ้นสุดลง และรายงานให้คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีทราบตามลำดับ

2.1.3 ทั้งในกรณีภาวะปกติและภาวะไม่ปกติ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ฯ กำหนดให้ ศรชล. มีอำนาจหน้าที่ (1) ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์หรือการกระทำที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (2) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนเผชิญเหตุหรือคำสั่งการของ ศรชล. ที่เกี่ยวข้อง และ (3) สั่งการ และกำกับดูแลท่าเทียบเรือ กิจการท่าเรือที่จอดเรือ ท่ารับส่งสินค้า ท่ารับส่งคนโดยสาร ท่าเทียบเรือประมง กิจการแพปลา และพื้นที่หรือสถานที่ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในกรณีภาวะปกติ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมสถานที่หรือกิจการดังกล่าวต้องร้องขอ

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสหรัฐอเมริกา

แผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (National Search and Rescue Plan – 1986) จัดทำขึ้นเพื่อให้การป้องกันและรักษาชีวิตทรัพย์สินของประชาชน ด้วยการใช้ทรัพยากรของชาติในด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งหมดให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้เครือข่ายของความร่วมมือ การประสานการปฏิบัติ และการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพของภาครัฐ ซึ่งกำหนดให้หน่วยยามฝั่งสหรัฐ (United States Coast Guard : USCG) รับผิดชอบพื้นที่ทางทะเล โดยมีแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลแห่งชาติ (United States National Search and Rescue Plan – 1986) ดังนี้

1. ระบบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

เป็นระบบในการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนหรือทรัพย์สินที่คาดว่าจะได้รับหรือ

กำลังตกอยู่ในอันตราย โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1.1 การจัดโครงสร้างองค์กร (Organization) เป็นการจัดองค์กรโดยแบ่งความรับผิดชอบออกเป็นพื้นที่ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ เพื่อให้เกิดโครงสร้างของการควบคุมแบบรวมอำนาจ การประสานการปฏิบัติ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการกำหนดขอบเขตรับผิดชอบของผู้ประสานการค้นหาและช่วยเหลือ (SAR Coordinator : SC) ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ (Rescue Coordination Center : RCC) ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ผู้ประสานภารกิจค้นหาและช่วยเหลือ (SAR Mission Coordinator : SMC) ผู้สั่งการในที่เกิดเหตุ (On Scene Commander/ Incident Commander : OSC/ IC) และหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue Unit : SRU)

1.2 ทรัพยากร (Resource) ประกอบด้วยองค์บุคคลและองค์วัตถุที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานตามขั้นตอนของการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรภายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน

1.3 การสื่อสาร (Communications) ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการตรวจพบ แจ้งเตือน ควบคุม สนับสนุน และประสานงาน จึงอาจนับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดและอ่อนแอที่สุดในการติดต่อ/เชื่อมโยงผู้ประสบภัยเข้ากับระบบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่รัฐจัดตั้งขึ้น และระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในระบบการค้นหาและช่วยเหลือเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงวิธีการและข้อกำหนด ประเภทของเครื่องมือ ภารกิจ และรูปแบบการรายงาน

1.4 การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน (Emergency Care) คือการให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้น ตั้งแต่ตำบลที่เกิดเหตุ ระหว่างการเดินทาง ไปจนถึงสถานพยาบาล ซึ่งถือว่าเป็นกิจสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ บุคลากรที่ได้รับการฝึกฝน เครื่องมือ/เครื่องใช้และเวชภัณฑ์ พาหนะส่งกลับทางสายแพทย์ และตำบลที่ตั้งของสถานพยาบาล

1.5 การบันทึกหลักฐาน (Documentation) เป็นการรวบรวมข้อมูล รายละเอียดการปฏิบัติ เพื่อบันทึกเป็นหลักฐาน สถิติ และข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของปูมยุทธการ แบบฟอร์มการรายงานตามประเภท สรุปผลการปฏิบัติ รายงานผลกรณีศึกษา แผนที่ หรือบันทึกการสื่อสาร

2. การจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่

2.1 เขตการค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue Region : SRR) คือ พื้นที่รับผิดชอบในการค้นหาและช่วยเหลือตามที่องค์กรระหว่างประเทศได้จัดแบ่งให้แก่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาคีอนุสัญญา Search and Rescue ได้จัดให้มีการค้นหาและช่วยเหลือตามชายฝั่งอย่างเพียงพอ

2.1 ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ (Rescue Coordination Center : RCC) คือ หน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมสำหรับการค้นหาและช่วยเหลือภายใน SRR หนึ่ง ๆ และอาจจัดให้มี RSC เมื่อพื้นที่รับผิดชอบมีขนาดใหญ่ ยากต่อการควบคุมการปฏิบัติ

2.3 ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) คือ หน่วยงานที่จัดตั้งเมื่อเมื่อขนาดของ SRR มีขนาดใหญ่มากจนดูแลได้ไม่ทั่วถึง แต่มีอำนาจหน้าที่เหมือน RCC

2.4 ผู้ประสานการค้นหาและช่วยเหลือ (SAR Coordinator : SC) คือ ผู้ที่มีหน้าที่จัดหน่วยงาน SAR ภายในพื้นที่รับผิดชอบให้สามารถใช้หน่วยค้นหาและช่วยเหลือ ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องจนกระทั่งเสร็จสิ้นภารกิจ

2.5 ผู้ประสานภารกิจค้นหาและช่วยเหลือ (SAR Mission Coordinator : SMC) เป็นผู้ซึ่งกำหนดโดย SC เพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมและประสานการปฏิบัติ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญเป็นอย่างดี

2.6 ผู้สั่งการในที่เกิดเหตุ (On Scene Commander/ Incident Commander : OSC/ IC) เป็นผู้สั่งการและควบคุมการปฏิบัติในพื้นที่เกิดเหตุ แม้ว่าไม่จำเป็นต้องมี OSC ในทุกกรณี แต่จำเป็นอย่างยิ่งที่ SMC จะต้องแต่งตั้ง OSC เมื่อมีหลายหน่วยปฏิบัติงานร่วมในพื้นที่เดียวกัน

2.7 หน่วยค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue Unit : SRU) คือหน่วยเรือหรืออากาศยานที่เป็นผู้ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือซึ่งขึ้นการควบคุมทางยุทธวิธีต่อ OSC หน่วยค้นหาและช่วยเหลือจะต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการอบรม ฝึกฝน และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอันเหมาะสมที่จะปฏิบัติภารกิจทันที

3. ขั้นตอนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3.1 การรับทราบ (Awareness) เป็นขั้นตอนที่ได้รับทราบข่าวสารว่าประชาชนหรือยานพาหนะอาจจะได้รับหรือกำลังตกอยู่ในอันตราย ทั้งจากการติดต่อโดยตรงกับผู้ประสบภัยนั้น ๆ การแจ้งข่าวของบุคคลใกล้ชิด การรายงานจากหน่วยงานของยานพาหนะที่กำลังประสบภัย หรือจากการที่ไม่ได้รับการติดต่อสื่อสารตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด

3.2 การดำเนินการเบื้องต้น (Initial Action) เป็นขั้นตอนที่ระบบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเริ่มปฏิบัติด้วยการกำหนด SMC รวบรวมข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติม ประเมินสถานการณ์ กำหนดระดับความพร้อมของหน่วยปฏิบัติ หรือสั่งการให้หน่วยค้นหาและช่วยเหลือปฏิบัติทันที

3.3 การวางแผน (Planning) ประกอบด้วย (1) การวางแผนค้นหา เมื่อไม่ทราบตำบลที่เกิดเหตุ หรือเวลาภายหลังจากที่ได้ทราบตำบลที่ครั้งสุดท้ายได้ผ่านไปมากแล้ว และ (2)

การวางแผนช่วยเหลือ อันประกอบด้วยการประเมินการรอดชีวิต การประเมินสภาพแวดล้อม การกำหนดวิธีการช่วยเหลือ การกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ในการช่วยเหลือ การพิจารณาเลือกแผนการช่วยเหลือที่ดีที่สุด และการพิจารณาเลือกแผนการช่วยเหลือที่สามารถปฏิบัติได้

3.4 การปฏิบัติ (Operation) เป็นขั้นตอนการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือที่ควรให้มีเวลาตายน้อยที่สุด โดยเริ่มจากการบรรยายสรุปแผนการค้นหาและแผนการช่วยเหลือให้กับ SRU, การส่ง SRU ออกปฏิบัติการ การค้นพบและการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การเดินทางกลับที่ตั้งปกติของ SRU และการบรรยายสรุปหลังการปฏิบัติ

3.5 การสรุปผลการปฏิบัติ (Mission Conclusion) เป็นขั้นตอนสุดท้ายการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีการทบทวนแผนการค้นหาและแผนการช่วยเหลือ การสรุปผลการปฏิบัติ การแจ้งและรายงานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ การจัดทำเอกสาร และการจัดเก็บข้อมูล

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของเครือรัฐออสเตรเลีย

หน่วยงานความปลอดภัยทางทะเลออสเตรเลีย (Australian Maritime Safety Authority) มีที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่กรุง Canberra รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนพัฒนา ประสานงาน และอำนวยการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ซึ่งได้จัดทำเอกสาร National Search and Rescue Manual และคู่มือต่าง ๆ ร่วมกับ Emergency Management Australia (EMA) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. หลักการและแนวความคิด

การบริหารจัดการสาธารณภัย (Emergency Management) คือกระบวนการบริหารจัดการ เพื่อลดความสูญเสียของชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภัยพิบัติ อันจะเป็นผลต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนนั้น ๆ ซึ่งมีหลักการและแนวความคิดในการบริหารจัดการอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ

1.1 Comprehensive Approach เป็นหลักการและแนวความคิดที่วิเคราะห์ขั้นตอนในการรับมือกับสาธารณภัย ซึ่งได้แก่ การป้องกัน/ลดผลกระทบจากภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการบรรเทาสาธารณภัย

1.2 All-Hazards Approach เป็นหลักการและแนวความคิดในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์การเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย โคลนถล่ม แผ่นดินไหว หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัยในโรงงานอุตสาหกรรม รถบรรทุกสารเคมีระเบิด เหตุการณ์รถไฟชนกัน หรือแม้แต่เหตุการณ์ก่อการร้าย

1.3 All-Agencies Approach เป็นการดำเนินการกับสาธารณภัยโดยใช้หลักการบังคับบัญชา การควบคุมทางยุทธการ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ทั้งในองค์กรเดียวกันและต่างองค์กร

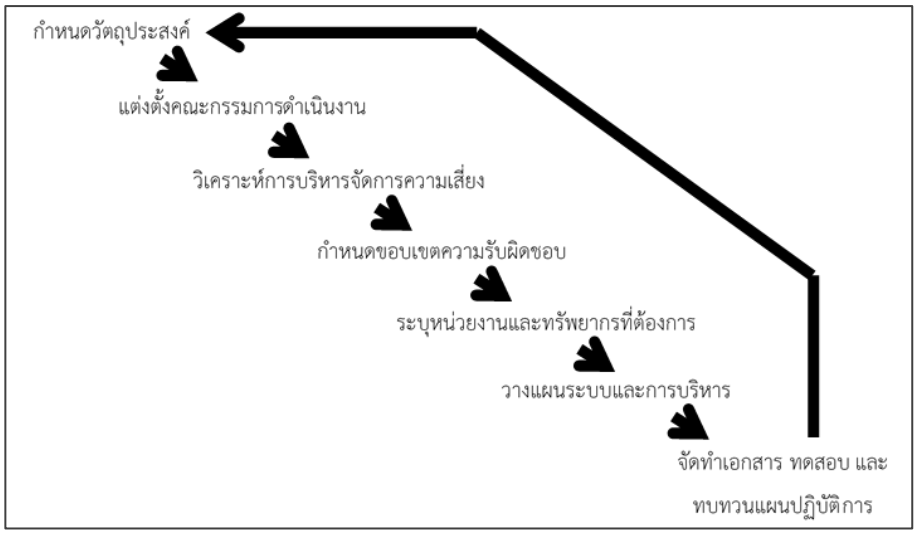
1.4 Prepared Community เป็นการนำหลักการและแนวความคิดทั้ง 3 แบบตามที่ได้กล่าวไปแล้วขั้นต้นมาประยุกต์ใช้ เพื่อเตรียมรับมือกับภัยพิบัติทั้งในระดับชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและในระดับประเทศ

2. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นขั้นตอนแรกที่จำเป็นในการรับมือกับภัยพิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้เพื่อค้นหาวิธีการที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ ในความพยายามที่จะลดความเสี่ยง แก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง บนพื้นฐานของทฤษฎีและหลักการ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาความเสี่ยงและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติ เพื่อที่จะได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ แล้วนำมาพิจารณาวางแผน พัฒนากระบวนการความคิด จนออกมาเป็นแผนปฏิบัติการในรูปแบบของเอกสาร หลังจากนั้นจะต้องมีการทดสอบ และทบทวนแผนปฏิบัติการเป็นประจำสม่ำเสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าแผนปฏิบัติการที่ได้จัดทำนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นวงรอบของกระบวนการวางแผน ตามแผนภาพที่ 2 – 9

แผนภาพที่ 2 - 9 : กระบวนการวางแผน



ที่มา : Emergency Management Australia, 2004

3. วัตถุประสงค์ของการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3.1 ป้องกันและรักษาไว้ซึ่งชีวิตและทรัพย์สิน

3.2 ให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและรักษาผู้บาดเจ็บจากภัยพิบัติ

3.3 อพยพเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยออกจากพื้นที่อันตราย

3.4 จัดทำทะเบียนข้อมูล รายละเอียดที่จำเป็นของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือ

3.5 เสนอรายการตามต้องการ/ความเร่งด่วนของผู้ประสบภัยและของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

3.6 กำหนดพื้นที่ปฏิบัติการและควบคุมมิให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่

3.7 ควบคุม รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของพื้นที่

3.8 กำกับดูแลการจราจรในพื้นที่ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมิให้เกิดความสับสน

3.9 อำนวยความสะดวกให้กับหน่วยที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น หน่วยพยาบาล

3.10 คงไว้ซึ่งหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและกระบวนการหาข้อเท็จจริงหากเป็นไปได้

3.11 กระจายข่าวสารให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติทราบอย่างทั่วถึง

3.12 ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

3.13 ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความคล่องตัว

3.14 บันทึกรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงในอนาคต

4. ปัจจัยสำเร็จของการบรรเทาสาธารณภัย

ในการฟื้นฟูบูรณะชุมชนที่ประสบภัย ชุมชนนั้น ๆ จะต้องดำเนินการช่วยเหลือตนเองก่อนในลำดับแรก แต่หากชุมชนนั้นไม่อาจดำเนินการเองได้โดยลำพัง รัฐจะให้การสนับสนุนความช่วยเหลือเพื่อให้ชุมชนนั้น ๆ ฟื้นตัวโดยเร็ว ซึ่งความสำเร็จของการบรรเทาสาธารณภัยนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

4.1 ความตระหนักถึงธรรมชาติในการฟื้นฟูบูรณะว่ามีความยุ่งยาก ไม่แน่นอน และเปลี่ยนแปลงได้ตลอด

4.2 ความเห็นพร้องและความเข้าใจในแผนปฏิบัติเป็นอย่างดีของทั้งชุมชนและหน่วยปฏิบัติ

4.3 การมุ่งปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันของทุกหน่วยงาน

4.4 การมีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูลของทั้งชุมชนและหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัย เพื่อช่วยในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ

4.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ประสบภัยในการฟื้นฟูบูรณะ

4.6 การบรรเทาสาธารณภัยที่เริ่มจากกระบวนการวางแผนเป็นอันดับแรก

4.7 ความเสมอภาค ความยุติธรรม และการทันต่อเหตุการณ์

4.8 การดำเนินงานโดยหน่วยงานที่ได้รับการฝึกฝน อบรม และมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในการบรรเทาสาธารณภัย

โดยมีจุดมุ่งที่จะฟื้นฟูบูรณะระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ การสุขาภิบาล การไฟฟ้า การประปา ที่พักอาศัย การคมนาคมขนส่ง (ถนน ทางรถไฟ สนามบิน ท่าเรือ เส้นทางเดินเรือ) การสื่อสาร ฯลฯ เป็นอันดับแรก จากนั้นจึงมุ่งไปสู่สถานที่ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม การประกอบอาชีพ สุขภาพจิตของผู้ประสบภัย สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจชุมชน

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสาธารณรัฐฟินแลนด์

การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสาธารณรัฐฟินแลนด์เป็นไปตามกฎหมายภายในและอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งสาธารณรัฐฟินแลนด์เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2529 และอนุสัญญามีผลใช้บังคับกับสาธารณรัฐฟินแลนด์เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2529 และเนื่องจากการที่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา จึงได้มีการทำความตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาธารณรัฐเอสโตเนีย สหพันธรัฐรัสเซีย และราชอาณาจักรสวีเดน เกี่ยวกับเขตพื้นที่การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่ชัดเจนของแต่ละประเทศ โดยมีแนวคิดในการดำเนินการเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ดังนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

1.1 พระราชบัญญัติพาณิชยนาวี ค.ศ. 1994 (Maritime Act (674/1994)) ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 ได้กำหนดหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลให้กับนายเรือ โดยกำหนดให้นายเรือที่พบเหตุประสบภัยต้องเข้าให้ความช่วยเหลือ (Assistance) ผู้ประสบภัยเท่าที่สามารถทำได้ โดยไม่เป็นอันตรายโดยตรงต่อเรือ หรือลูกเรือ หรือสิ่งอื่นใดที่อยู่บนเรือ นอกจากนั้นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือสามารถสั่งการให้เรือเดินทะเลเข้าร่วมในภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้

1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล ค.ศ. 2001 (Maritime Rescue Act (1145/2001)) พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกนำมาใช้แทนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยบริการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล (Act on the Maritime Rescue Service (628/1982)) โดยมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วทั้งสิ้น 4 ครั้ง มีการแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 28 มาตรา โดยวางกรอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเลไว้หลายเรื่องด้วยกัน เช่น การกำหนดสิทธิและอำนาจ

หน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเข้าช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล และการกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเลที่รัฐบาลสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้ เป็นต้น ต่อมาได้มีการใช้อำนาจตามความในข้อ 5(3), ข้อ 25(2) และข้อ 27(1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวประกาศใช้กฎหมายลำดับรองว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล (Government Decree on Maritime Search and Rescue) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553

2. ผู้มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล

2.1 องค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล : หน่วยยามชายแดน (Finnish Border Guard) มีหน้าที่หลายประการ ดังนี้

2.1.1 วางแผน พัฒนา และกำกับการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอาสาสมัครที่เข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาและช่วยเหลือให้ประสานสอดคล้องกัน

2.1.2 เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ

2.1.3 เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสารทางวิทยุในระหว่างการค้นหาและช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน มีหน้าที่ดูแลรักษาและเตรียมความพร้อมของระบบการสื่อสารทางวิทยุ

2.1.4 เป็นผู้จัดหาบริการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ทางไกล (Telemedical Assistance Service)

2.1.5 เป็นหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินและมีหน้าที่ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางทะเล (Maritime Assistance Service : MAS) ซึ่งเป็นบริการเชื่อมโยงด้านการสื่อสารสำหรับสนับสนุนการวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในการค้นหาและช่วยเหลือ และการป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินและอุบัติภัยทางทะเล พร้อมกับทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการติดต่อขอความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลของเรือเดินทะเล

2.1.6 รับสัญญาณเตือนภัยฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับระบบ Cospas-Sarsat จากทุ่นสัญญาณวิทยุบ่งชี้ตำแหน่งฉุกเฉิน (Emergency Position Indicating Radio Beacons (EPIRBs)) อุปกรณ์ส่งสัญญาณวิทยุฉุกเฉิน (Emergency Locator Transmitter : ELT) และอุปกรณ์ส่งสัญญาณวิทยุฉุกเฉินส่วนบุคคล Personal Locator Beacons (PLBs) แล้วมีหน้าที่ส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังฝ่ายที่มีความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

2.1.7 จัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับการประสานงานและการจัดการค้นหาและช่วยเหลือ รวมไปถึงการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล

2.2 องค์กรที่มีหน้าที่สนับสนุนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

2.2.1 หน่วยงานช่วยเหลือในสภาวะฉุกเฉิน (The Emergency Response Service Administration) เป็นหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเตือนของหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue Unit : SRU) และบุคลากรของหน่วยงานดังกล่าวจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือตามที่ได้มีการทำข้อตกลงไว้เป็นการเฉพาะ

2.2.2 สำนักงานความปลอดภัยด้านการขนส่งฟินแลนด์ (The Finnish Transport Safety Agency) มีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของเรือ พัฒนาและสนับสนุนให้หน่วยยามชายแดนสามารถเข้าถึงคำแนะนำของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยในการขนส่ง

2.2.3 สถาบันอุตุนิยมวิทยาฟินแลนด์ (The Finnish Meteorological Institute) มีหน้าที่สนับสนุนให้หน่วยยามชายแดนสามารถเข้าถึงคำแนะนำของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านอุตุนิยมวิทยา และให้บริการด้านการพยากรณ์อากาศและสภาพมหาสมุทรที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลแก่หน่วยยามชายแดน

2.2.4 สำนักงานขนส่งฟินแลนด์ (The Finnish Transport Agency) มีหน้าที่ในการจัดการจราจรทางทะเล และร่วมสนับสนุนบุคลากรและอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ

2.2.5 หน่วยช่วยเหลือกู้ภัยระดับภูมิภาค ตำรวจ และศุลกากร จะมีส่วนร่วมในการสนับสนุนบุคลากรและอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ

2.2.6 กองทัพสาธารณรัฐฟินแลนด์ (the Finnish Defence Forces) มีหน้าที่สำรวจพื้นที่ทางทะเล เพื่อตรวจสอบและค้นหาอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน พร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านการให้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ สนับสนุนบุคลากรและอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ

2.2.7 หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลสวัสดิการสังคมและสาธารณสุข (Social Welfare and Health Care Authorities) จะมีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับการให้บริการการแพทย์ฉุกเฉินและการให้บริการทางการแพทย์ทางไกลผ่านทางอุปกรณ์สื่อสาร

2.2.8 หน่วยงานด้านการดูแลสิ่งแวดล้อม (Environmental Authorities) มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการกับมลพิษน้ำมันและสารเคมีที่เกิดจากเรือและจากอุบัติเหตุทางเรือและสนับสนุนให้หน่วยยามชายแดนสามารถเข้าถึงคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย

2.2.9 ผู้ให้บริการด้านการคมนาคมอากาศ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาความร่วมมือ การดูแลรักษา และการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านการให้คำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ สนับสนุนบุคลากรและอุปกรณ์สำหรับการค้นหา

และช่วยเหลือโดยปราศจากค่าธรรมเนียม ซึ่งรายละเอียดของความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นไปตามข้อตกลงที่ทำขึ้นระหว่างหน่วยยามชายแดนและผู้ให้บริการ

2.2.10 ผู้ที่เข้ามาร่วมภารกิจค้นหาและช่วยเหลืออื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ต้องจัดให้หน่วยยามชายแดนและหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลืออื่น ๆ สามารถเข้าถึงคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ สนับสนุนบุคลากรและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการเตรียมความพร้อมในการวางแผนหรือในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อได้รับการร้องขอโดยปราศจากค่าธรรมเนียม

2.3 คณะกรรมการและคณะผู้บริหารการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล

พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือกู้ภัย ค.ศ. 2001 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติทางทะเลขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือหน่วยยามชายแดนในการวางแผนการพัฒนาและการเฝ้าระวังการปฏิบัติการช่วยเหลือทางทะเล ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายลำดับรองว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล (Government Decree on Maritime Search and Rescue) ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีชื่อว่าคณะกรรมการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติ (National SAR Coordination Committee) โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว มีวาระครั้งละ 3 ปี มีเจ้าหน้าที่หน่วยยามชายแดนที่มีความรู้ความสามารถเชิงลึกเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเป็นประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลและองค์กรอาสาสมัครที่มีความสำคัญด้านการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล เป็นกรรมการ ทั้งนี้คณะกรรมการชุดดังกล่าวจะไม่ได้มีส่วนในการร่วมประสานงานในปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะผู้บริหารการค้นหาและช่วยเหลือระดับอนุภูมิภาค (Search and Rescue Sub-Region Management Board) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือหน่วยยามชายฝั่งในการวางแผนการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล และมีประสานการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ สมาคม องค์กรอาสาสมัคร และผู้ให้ความช่วยเหลือรายอื่นให้สามารถดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือได้อย่างสอดคล้องกัน โดยผู้บังคับบัญชาหน่วยยามชายฝั่งที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกคณะผู้บริหารดังกล่าวจากตัวแทนของหน่วยงานหรือองค์กรอาสาสมัครที่มีความสำคัญในการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล หรือสมาคมที่มีส่วนร่วมในการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลในพื้นที่ ในกรณีที่สถานการณ์มีความรุนแรงหรือมีลักษณะพิเศษอื่นใด สมาชิกของคณะผู้บริหารอาจหมายรวมถึงผู้แทนของหน่วยงานด้านการจัดการระดับชาติ สมาคมอาสาสมัครและองค์กรอาสาสมัครอื่น และผู้เชี่ยวชาญ

2.4 กลุ่มอาสาสมัครหรือองค์กรอื่น ๆ

กลุ่มอาสาสมัครหรือองค์กรอื่น ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลได้ตามที่ข้อกำหนดหรือกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของกลุ่มอาสาสมัครหรือขององค์กรกำหนดไว้ หรือโดยจุดประสงค์ของกลุ่มหรือองค์กรกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น สถาบันเรือชูชีพฟินแลนด์ (Finnish Lifeboat Institution) และสมาคมเรือชูชีพแห่งเกาะโอลันด์ (Aland Island Lifeboat Society) ซึ่งเป็นกลุ่มอาสาสมัครที่เข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นประจำ เว้นแต่เรื่องที่ต้องมีการใช้อำนาจรัฐอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ หน่วยยามชายแดนสามารถมอบหมายให้กลุ่มอาสาสมัครหรือองค์กรอื่นมีหน้าที่ในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือแม้กระทั่งการมอบหมายหน้าที่ในการฝึกฝน และการให้ข้อมูลได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตของการช่วยเหลือทางทะเล

3. การเตรียมความพร้อมและการจัดลำดับความสำคัญ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล ค.ศ. 2001 กำหนดให้ต้องมีการวางแผนและมีการดำเนินการ เพื่อให้มีความพร้อมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพและโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ผู้ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับการประสานงานและการเตรียมความพร้อมในการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลในระดับอนุภูมิภาค

สำหรับหน่วยยามชายแดนนอกจากหน้าที่ในการจัดหน่วยค้นหาและช่วยเหลือแล้ว ยังมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและเตรียมความพร้อมของเฮลิคอปเตอร์ที่มีความเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินขั้นพื้นฐานโดยการดูแลและขนส่งภายในพื้นที่ที่เฮลิคอปเตอร์มีสมรรถนะเพียงพอสำหรับการสังเกตการณ์และดูแลผู้ป่วยโดยที่ประสิทธิภาพในการทำงานจะไม่เสื่อมลงไปในระหว่างการขนส่งและในพื้นที่ที่สามารถเริ่มต้นมาตรการช่วยชีวิตขั้นพื้นฐานได้ทั้งนี้ เฮลิคอปเตอร์ที่พร้อมสำหรับการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือจะได้รับการติดตั้งอุปกรณ์พื้นฐานสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ฉุกเฉินไว้ด้วย

สำหรับการจัดสรรทรัพยากรที่นำมาใช้ในการปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือทางทะเล กฎหมายกำหนดหลักการไว้ว่าเมื่อมีเหตุฉุกเฉินและจะต้องมีการนำทรัพยากรองค์กรไปใช้ในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือในเหตุดังกล่าว ให้มีการจัดสรรโดยให้มีการสำรองทรัพยากรบางส่วนเอาไว้สำหรับเหตุฉุกเฉินอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันด้วย ทั้งนี้การจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวต้องเป็นไปโดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ และในกรณีที่มีความจำเป็นผู้ประสานงานภารกิจค้นหาและช่วยเหลือสามารถสั่งเรียกเกณฑ์เรือ อากาศยานและ

ยานพาหนะอื่น ๆ อาหาร อาคาร รวมไปถึงข้อมูลการติดต่อสื่อสาร อุปกรณ์ติดต่อสื่อสาร น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น เพื่อนำมาใช้สำหรับการปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือทางทะเลได้

ด้านการจัดลำดับการให้ความช่วยเหลือนั้น ในกรณีที่มีการเกิดอุบัติเหตุแบบต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความเสียหายทั้งต่อชีวิตมนุษย์ สิ่งแวดล้อม เรือ สินค้า หรือทรัพย์สินอื่น ๆ จะต้องให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือชีวิตมนุษย์เป็นลำดับแรก สำหรับมาตรการป้องกันความเสียหายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องดำเนินการโดยได้รับการประสานกับผู้ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือหรือผู้ประสานงานภารกิจค้นหาและช่วยเหลือที่เป็นผู้ดูแลมาตรการด้านการช่วยเหลือชีวิตมนุษย์

การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ. 1979 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2550 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2550 โดยมีแนวคิดในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ดังนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

1.1 ประมวลกฎหมายพาณิชยนาวี

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายพาณิชยนาวีครั้งแรกเมื่อ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2533 สำหรับประมวลกฎหมายพาณิชยนาวีที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือฉบับลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ประมวลกฎหมายพาณิชยนาวีฉบับดังกล่าวรวบรวมบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชยนาวีมาไว้รวมกัน และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 4 มาตรา โดยกล่าวถึงหน้าที่เข้าให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของบุคคลต่าง ๆ โดยกำหนดให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิเสธการเข้าร่วมได้ แม้ว่าจะมีธรรมเนียมปฏิบัติอนุญาตให้สามารถปฏิเสธการเข้าร่วมการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้ก็ตาม ผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวมีดังนี้

1.1.1 นายเรือ : เมื่อตรวจพบหรือได้รับสัญญาณขอความช่วยเหลือฉุกเฉินจากบุคคลหรือเรือที่ประสบภัยในทะเล นายเรือไม่ว่าจะเป็นเรือเดินทะเล เรือรบ เรือสาธารณะ เรือประมง หรือเครื่องบินทะเล มีหน้าที่ต้องปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเสมอ หากการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือนั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อเรือหรือต่อบุคคล

บนเรือ และแม้ว่าการปฏิบัติการดังกล่าวจะทำให้เส้นทางการเดินเรือนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ และจะต้องแจ้งหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในทันที ทั้งนี้เจ้าของเรือไม่มีส่วนรับผิดชอบในกรณีที่ผู้ควบคุมเรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว

1.1.2 องค์กรที่มีหน้าที่ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งจะเป็นผู้ระบุองค์กรและการดำเนินงานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล โดยองค์กรที่ถูกระบุดังกล่าวจะต้องจัดเตรียมให้มีความพร้อมในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนตลอดเวลา และมีอำนาจหน้าที่ในการระดมกำลังพลและเครื่องมือ เพื่อใช้ในการปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือ

1.1.3 ผู้อำนวยการท่าเรือ : ผู้อำนวยการท่าเรือมีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่อยู่ในบริเวณน่านน้ำของท่าเรือ โดยมีอำนาจในการระดมกำลังพลและเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว

1.2 กฎหมายลำดับรอง

1.2.1 กฎหมายลำดับรองว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษสาหรับเจ้าหน้าที่ข้าราชการ และบุคคลที่ปฏิบัติงานบนเรือค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล (DECISION on Special Seafaring Allowances for Officers, Civil Servants and People Working on Maritime Search and Rescue Ships No. 269/2003/QD-TTg) ลงนามโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2546

1.2.2 กฎหมายลำดับรองว่าด้วยองค์กรและปฏิบัติการของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเวียดนาม (DECISION on the Organization and Operation of the Vietnam Maritime Search and Rescue Coordination Center No: 56/2005/QD-BGTVT) ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้มีการก่อตั้งและกำหนดหน้าที่ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยและเรือในทะเลให้แก่ ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือซึ่งเป็นหน่วยงานไม่แสวงหากำไร ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมพาณิชยนาวีเวียดนาม Vietnam Maritime Administration (VINAMARINE)

1.2.3 กฎหมายลำดับรองว่าด้วยการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล (DECISION Promulgating the Regulation on Coordinated Search and Rescue at Sea No: 103/2007/QD-TTg) ลงนามโดยนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2550

1.2.4 กฎหมายลำดับรองว่าด้วยการให้อนุญาตและการติดต่อประสานงานกับกองกำลังค้นหาและช่วยเหลือต่างชาติในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Decree on Licensing

of and Coordination with Foreign Search and Rescue Forces in Vietnam No.95/2010/ND-CP) ลงนามโดยนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2553

2. องค์กรที่ทำหน้าที่ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

2.1 กรมพาณิชยนาวีเวียดนาม (Vietnam Maritime Administration : VINAMARINE) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่หลักหลายประการตามกฎหมายลำดับรองฉบับที่ No.26/2009/QD-TTg เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 เช่น ดูแลด้านความปลอดภัยและความมั่นคงทางทะเล ดูแลควบคุมการให้บริการทางทะเลทุกประเภท พิจารณาเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทางทะเลระหว่างประเทศ รวมถึงหน้าที่ในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลด้วย กรมพาณิชยนาวีเวียดนาม (VINAMARINE) มีหน่วยงานภายใต้สังกัดหลายหน่วยงาน รวมถึงหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือ ฯ ดังต่อไปนี้

2.1.1 ศูนย์การสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ทางทะเลแห่งเวียดนาม (Vietnam Maritime Communication and Electronics LLC : VISHIPEL) ซึ่งมีภารกิจหลักเกี่ยวกับการส่งข้อมูลและจัดการสื่อสารเพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติ สนับสนุนการค้นหาและช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตในทะเล และมีหน้าที่หลักอีกหน้าที่หนึ่งคือการจัดให้มีการติดต่อสื่อสารสำหรับการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

โดยขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือจะเริ่มจากเวลาที่ศูนย์การสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ทางทะเลแห่งเวียดนาม (VISHIPEL) รับสัญญาณแจ้งเตือนภัยหรือการติดต่อในกรณีฉุกเฉินจากเรือ ศูนย์การสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ทางทะเลแห่งเวียดนาม (VISHIPEL) จะให้คำแนะนำแก่เรือที่ประสบภัย พร้อมทั้งส่งพิกัดของเรือพร้อมข้อมูลที่มีความจำเป็นไปยังศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือเวียดนาม (VMRCC) และคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือของเวียดนาม (National Committee for Search and Rescue : VINASARCOM) และศูนย์การสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ทางทะเลแห่งเวียดนาม (VISHIPEL) จะส่งข่าวเกี่ยวกับเรือที่ประสบภัยไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense), กระทรวงเกษตรและพัฒนาการเกษตร (Ministry of Agriculture and Rural Development) และท่าเรือ เป็นต้น เพื่อขอให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือ

2.1.2 บริษัทกู้ภัยทางทะเลเวียดนาม (Vietnam Salvage Company : VISAL) เป็นบริษัทที่ดำเนินกิจการด้านการให้บริการกู้ภัย (Salvage) ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2519

2.1.3 ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือเวียดนาม (Vietnam Maritime Co-ordination Center : VMRCC) ก่อตั้งขึ้นมาจากกฎหมายลำดับรองฉบับที่ 56/2005/QD-BGTVT เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2548 มีหน้าที่หลักในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ภายใต้กรอบของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือของเวียดนาม (VINASARCOM)

2.2. หน่วยยามฝั่งเวียดนาม (Vietnam Coast Guard) เป็นกองกำลังพิเศษที่มีหน้าที่หลักในการดูแลรักษาความปลอดภัย และดำเนินการตามสนธิสัญญาที่เวียดนามเป็นภาคี มีกฎหมายที่กำหนดภารกิจและการดำเนินการของหน่วยยามฝั่งเวียดนามไว้ คือ กฎหมายลำดับรองว่าด้วยหน่วยยามฝั่งเวียดนาม (Ordinance on the Vietnam Coast Guard No.03) ฉบับวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ลงนามประกาศใช้โดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อมาแทนที่กฎหมายลำดับรองว่าด้วยหน่วยยามฝั่งเวียดนาม ฉบับที่ 3-L/CTN ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้หน่วยยามฝั่งเวียดนามต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาและช่วยเหลือและรับมือกับอุบัติภัยทางทะเล

3. คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือ

นายกรัฐมนตรีเวียดนามได้มีการออกกฎหมายลำดับรองว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางอากาศและทางทะเล (DECISIONS of the Prime Minister on Setting up the National Committee for Air and Sea Search and Rescue No. 780/1996/TTg) ฉบับลงวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางอากาศและทางทะเล (National Committee for Air and Sea Search and Rescue) หรือคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือของเวียดนาม (National Committee for Search and Rescue : VINASARCOM) เป็นการชั่วคราว โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.1 กำกับดูแลและจัดการการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย อากาศยาน เรือ เรือเล็ก และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันและก๊าซที่ประสบภัยพิบัติทางอากาศหรือทางทะเลในพื้นที่ใกล้เคียงเขตความรับผิดชอบของเวียดนามและประเทศอื่น

3.2 เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งเรียกเกณฑ์และประสานงานกับกองกำลังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวง สำนักงานสาขา ส่วนท้องถิ่นและองค์กรเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือที่รวดเร็ว รวมไปถึงการประสานงานกับต่างประเทศซึ่งมีความรับผิดชอบร่วมกันในพื้นที่ที่เวียดนามได้ดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย อากาศยาน เรือ เรือเล็ก ทั้งของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและของประเทศอื่น ๆ ที่ประสบภัย

3.3 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการค้นหาและช่วยเหลือของกรมการบินพลเรือนเวียดนาม กรมพาณิชยนาวีเวียดนาม บริษัทน้ำมันและก๊าซเวียดนาม และกระทรวงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คาดการณ์อุบัติภัยทางอากาศและทางทะเล เพื่อสั่งเรียกเกณฑ์กองกำลังและอุปกรณ์ จัดการและประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือภายในระยะเวลาอันสั้นด้วยประสิทธิภาพสูง พร้อมทั้งกำกับดูแลการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือ

3.4 กำกับดูแลเกี่ยวกับการสืบสวนและจัดทำข้อสรุปเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุทางอากาศและทางทะเล และเสนอมาตรการที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุและผลกระทบจากการเกิดอุบัติเหตุ ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันต่อรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.5 ติดตาม กำกับดูแล และผลักดันให้กระทรวงและหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล และราชการส่วนท้องถิ่น ออกความเห็นเกี่ยวกับระเบียบของรัฐและคณะกรรมการว่าด้วยการค้นหา ช่วยเหลือ และการจัดการกับผลกระทบจากการเกิดเหตุฉุกเฉิน

3.6 เสนอขออนุมัติงบประมาณเพื่อการปฏิบัติการและเพื่อการจัดหาอุปกรณ์สำหรับค้นหาและช่วยเหลือไปยังนายกรัฐมนตรี

3.7 เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้รางวัลแก่องค์กรหรือบุคคลที่มีความโดดเด่นในการทำประโยชน์ด้านการค้นหาและช่วยเหลือ และเสนอมาตรการเพื่อจัดการกับองค์กรหรือบุคคลที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจในการค้นหาและช่วยเหลือได้จนก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรง

3.8 เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีด้านการค้นหาและช่วยเหลือกับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ

คณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วยอธิบดีกรมพาณิชยนาวีเวียดนาม ผู้อำนวยการทั่วไปของบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเวียดนาม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นกรรมการ โดยมีผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารและการขนส่ง ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เป็นรองประธาน และมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะทำงานซึ่งประกอบด้วย กรมการบินพลเรือนเวียดนามมีหน้าที่หลักในการค้นหาและช่วยเหลือทางอากาศ กรมพาณิชยนาวีเวียดนามมีหน้าที่หลักในการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลและเป็นศูนย์กลางสำหรับการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือในแต่ละภูมิภาค บริษัทน้ำมันและก๊าซเวียดนาม มีหน้าที่หลักในการค้นหาและช่วยเหลือเกี่ยวกับการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันและก๊าซในทะเล และกระทรวงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งมีหน้าที่หลักสำหรับการค้นหาและช่วยเหลือประชาชน เรือ และเรือเล็กที่ทำการประมงในทะเลและทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสำหรับการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือในแต่ละภูมิภาค

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่สำคัญและสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

1. เอกสารวิจัย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย”

สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา (2560 : 75-94) ได้ทำการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาวะแวดล้อมและกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ผลการวิจัยพบว่าประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการเผชิญกับสาธารณภัยในทะเลหลายประเภท ในขณะที่หน่วยงานรับผิดชอบยังมีปัญหาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันและจัดการสาธารณภัย ที่สำคัญคือการขาดแผนการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเลในระดับชาติ ด้วยเหตุนี้เมื่อใดที่เกิดสาธารณภัยทางทะเล หน่วยงานต่าง ๆ จะสับสน ขาดความพร้อม ส่งผลกระทบมากกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงต้องมีการบูรณาการหน่วยงานระดับต่าง ๆ ด้วยการกำหนดโครงสร้าง และมอบอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนด้วยยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การป้องกันและการลดผลกระทบ ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อม ยุทธศาสตร์การจัดการในภาวะเมื่อเกิดภัย และยุทธศาสตร์การฟื้นฟู โดยมีศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทำหน้าที่ควบคุมและบัญชาการซึ่งแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 (สาธารณภัยขนาดเล็กและอยู่ห่างฝั่งไม่เกิน 3 ไมล์ทะเล) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการ ระดับ 2 (สาธารณภัยระดับกลาง) มี ผอ.ศรชล.เขต เป็นผู้บัญชาการ ระดับ 3 (สาธารณภัยระดับใหญ่) มี ผอ.ศรชล. เป็นผู้บัญชาการ และระดับ 4 (สาธารณภัยระดับร้ายแรง) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บัญชาการ ทั้งนี้การที่จะขับเคลื่อนโครงสร้างใหม่และยุทธศาสตร์ให้เป็นรูปธรรม ระดับนโยบายจะต้องปรับแก้กฎหมาย รวมทั้งพัฒนาและจัดหาทรัพยากรพร้อมบุคลากรด้านต่าง ๆ ให้ครบถ้วนและสอดคล้องกันด้วย

2. เอกสารวิจัย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง 10 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2560-2569)”

สุชา เคี่ยมทองคำ (2560 : 80-95) ได้ทำการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล การดำเนินการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยและปัญหาข้อขัดข้องที่ผ่านมา และเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง 10 ปี ข้างหน้า ผลการวิจัยพบว่าจากการปฏิบัติงานจริงการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ครอบคลุมอาณาเขตทางทะเลทั้งหมด โดยยัง

ไม่มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการจัดการภัยพิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล จึงเสนอให้นำแนวคิด กรอบแนวทางปฏิบัติ และยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาประยุกต์ใช้ และกำหนดให้กองทัพเรือซึ่งรับผิดชอบทั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (โดยหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ : มบภ.ทร.) เป็นหน่วยงานทางทะเลหลักที่ดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล ทั้งนี้ ควรเร่งรัดพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย แผนการปฏิบัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติการตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก (Proactive Approach) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery)

3. เอกสารวิจัย เรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”

สิทธิพร มาศเกษม (2560 : 76-85) ได้ค้นพบว่าการปฏิบัติงานของ ศรชล. ที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสม การไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาเพื่อบูรณาการขีดความสามารถเข้าด้วยกัน การขาดงบประมาณในการปฏิบัติงาน การแย่งชิงบทบาทนำในหน้าที่งานของตนเอง การขาดความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการปฏิบัติงานร่วมกัน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ การไม่มีเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาหรือเหตุการณ์ และการไม่มีแนวทางบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานทางทะเลที่ชัดเจน จึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนา ศรชล. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการปรับศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และปรับโครงสร้างองค์ประกอบของ ศรชล. ให้มีโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน มีเอกภาพในการวางแผน อำนวยการประสานงาน สั่งการ และควบคุมบังคับบัญชา มีบทบาทนำในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สามารถทบทวนและปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ที่มีความซับซ้อนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน สามารถให้คุณให้โทษและการมีสิทธิกำลังพล ทำให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่องทุ่มเทการทำงานได้เต็มที่และมีความเป็นมืออาชีพ รวมทั้งมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการปรับใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ โครงสร้างองค์กรและการบังคับบัญชา การบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ และแนวทางการใช้กำลังทางเรือหรือเครื่องมือในการปฏิบัติงาน

4. เอกสารวิจัย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)”

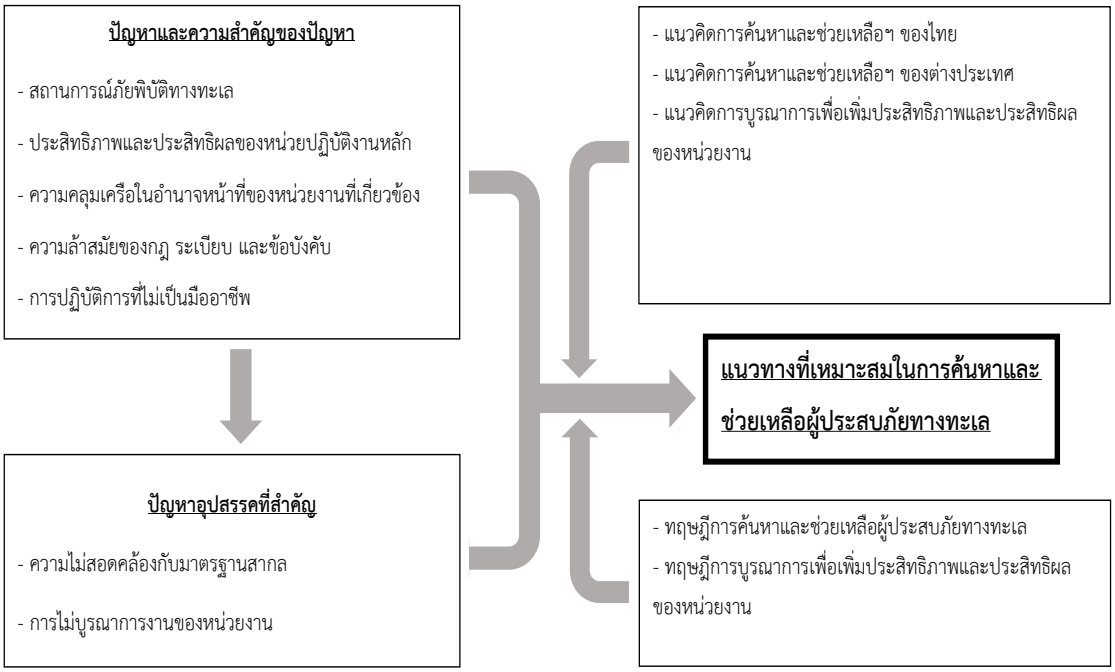
อนุสรณ์ แก้วกังวาล (2557 : 100-107) ได้ค้นพบว่าระบบบัญชาการเหตุการณ์เป็นระบบที่มีการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินและโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน โดยได้ถูกนำมาใช้ในภารกิจการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยตั้งแต่การประกาศใช้แผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2558 แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและขาดองค์ความรู้ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพนั้นจะต้องพัฒนาหลักสูตรด้านการบัญชาการเหตุการณ์ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกระดับในการฝึกอบรมและการฝึกปฏิบัติ รวมถึงการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับควรกำหนดไว้ในบทว่าด้วยการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้ทราบถึงการจัดโครงสร้างองค์กรและการดำเนินการตามแผน และการจัดให้มีการฝึกซ้อมเป็นประจำและต่อเนื่อง

5. เอกสารวิจัย เรื่อง “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลกับบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล”

ภราดร พวงแก้ว (2561 : 104-107) ได้ทำการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ศรชล. ในฐานะศูนย์อำนวยการซึ่งมีอำนาจในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล สามารถกำหนดบทบาทของตนในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดในการบูรณาการเครื่องมือของรัฐในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลต่อไป ผลการวิจัยพบว่าการกำหนดบทบาทของ ศรชล.ในฐานะศูนย์อำนวยการในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้นควรกำหนดให้ครอบคลุมใน 3 ประเด็น ประกอบด้วย 1. แนวคิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายเพื่อการกำหนดนโยบายให้เชื่อมโยงกันมากขึ้น 2. แนวคิดการประเมินสถานการณ์และการเตรียมความพร้อมโดยจัดทำแนวความคิดในการประเมินสถานการณ์และเตรียมความพร้อมของ ศรชล. ให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ 3. แนวคิดการควบคุม สั่งการและประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในการควบคุมสั่งการเมื่อสาธารณภัยทางทะเลเกิดขึ้นของ บก.ศรชล. ซึ่งกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในทะเล ควรมีความเชื่อมโยงในระดับเดียวกันกับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) เพื่อให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวม และเกิดการบูรณาการทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดของการวิจัย

แผนภาพที่ 2 - 10 : กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ประกอบด้วย สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเล ทฤษฎีการจัดการสถานการณ์วิกฤติและการบรรเทาสาธารณภัย แนวคิดในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย แนวคิดในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของต่างประเทศ ตัวแบบของการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม/กองทัพเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย จึงสามารถกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย ได้ว่า แนวทางการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม เนื่องจากขาดการบูรณาการหน่วยงาน และยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทั้งจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยปฏิบัติงานหลัก ความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความล้าสมัยของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ และการปฏิบัติการของหน่วยรับผิดชอบที่ไม่เป็นมืออาชีพ

กอปรกับแนวโน้มภัยพิบัติทางทะเลและการให้ความสำคัญกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้แสวงหาและใช้ประโยชน์จากทะเลมากยิ่งขึ้น อันนำมาสู่การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในประเด็นความสอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล โดยเฉพาะเรื่องการบูรณาการหน่วยงานในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลในบทต่อไป

บทที่ 3
การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

การวิจัยในบทนี้มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย และวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย โดยรายละเอียดของบทนี้ ประกอบด้วย

1. กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย
2. กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
3. กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
4. การเปรียบเทียบกลไกการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลกับต่างประเทศ
5. ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ
6. สรุป

กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย

1. การดำเนินการที่ผ่านมา

ในอดีตประเทศไทยไม่มีศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ดังนั้นเมื่อเวลาเกิดเหตุอุบัติภัยต่างฝ่ายต่างก็ช่วยด้วยตนเอง หรือถ้าโชดดีก็มีหน่วยงานอื่น ๆ เข้าร่วมช่วยเหลือ เช่น กองทัพเรือที่อยู่ใกล้เคียงและพบเห็นเหตุการณ์ เป็นต้น ซึ่งการช่วยเหลือนั้น ๆ ต่างฝ่ายต่างก็ช่วยเหลือโดยไม่มีหลักประกันอะไรที่แน่นอน ประกอบกับประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ซึ่งมีข้อผูกพันที่รัฐบาลไทยจะต้องจัดให้มีบริการเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย นอกจากนั้นตัวแทนสายการบินและสายการเดินเรือต่าง ๆ ที่เดินทางเข้าออกประเทศไทยได้พยายามผลักดันให้มีบริการด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐหากเกิดอุบัติเหตุระหว่างการเดินทาง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 ให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย เป็นองค์กรเพื่อรับผิดชอบ

การค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติขึ้น โดยให้กรมการขนส่งทางอากาศ เป็นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่เป็นหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ และหน่วยระวังภัย (กรมท่าอากาศยาน, 2559)

นอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลแล้ว มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งที่มีชื่อว่า คณะกรรมการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประสบภัยแห่งชาติ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย มีรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการอำนวยการ) ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ อธิบดีกรมเจ้าท่า เป็นรองประธานกรรมการ หัวหน้ากลุ่มงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนกรมเจ้าท่า เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งเปลี่ยนให้สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย (สคอ.)” ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย (Bangkok Rescue Coordination Center)

เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2553 คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อประสานงานกับองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ได้มีมติว่ามีความเหมาะสมที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ. 1979 จึงได้มอบหมายให้กรมเจ้าท่าประสานงานกับคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับองค์การค้นหาและช่วยเหลือ และนำผลการประชุมมาจัดทำเรื่องเสนอไปยังกระทรวงคมนาคมเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการ และต่อมาคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยได้มีมติเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2554 ให้กรมเจ้าท่าไปศึกษาเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ของโครงสร้างองค์กรแบบเดิมและแบบใหม่ตามแนวทางของ IAMSAR Manual เพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ อีกครั้ง ซึ่งต่อมากรมเจ้าท่ามีความเห็นว่ากรมเจ้าท่าไม่มีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร บุคลากรที่จะดำเนินการเรื่องการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลโดยตรง จึงควรจะประสานงานกับศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการดำเนินการเรื่องนี้ โดยกรมเจ้าท่ามีความเห็นว่า หากเสนอให้ ศรชล. พิจารณาการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ. 1979 น่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่าและมีความรวดเร็วกว่าการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งชาติขึ้นมาใหม่ (วาสนา แสงคำ, 2558 : 148 -149)

ต่อมาภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เรือเซวอล ซึ่งเป็นเรือเฟอร์รี่ที่ให้บริการระหว่างท่าเรืออินชอนกับเกาะเจจู สาธารณรัฐเกาหลี ล่มกลางทะเลเมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2557 คร่าชีวิตผู้โดยสารไปทั้งสิ้น 304 ราย ก็เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงเรื่องความปลอดภัยในการสัญจรทางทะเล และมาตรการในการดำเนินการช่วยชีวิตผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมเจ้าท่าในขณะนั้น ได้จัดแถลงข่าวการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุ และภาวะวิกฤติด้านความปลอดภัย เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2557 ชี้แจงว่ากรมเจ้าท่ามีการดำเนินการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล (SAR Convention) โดยทำหน้าที่แปลอนุสัญญา พิจารณาพันธกรณี และแนวทางการปฏิบัติตามอนุสัญญา (วาสนา แสงคำ, 2558 : 149) แต่ในปัจจุบันก็ไม่ปรากฏความคืบหน้าเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลแต่อย่างใด

คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ตระหนักถึงความสำคัญในการมีแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำแผนค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยทางอากาศและทางทะเลแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2559 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแผนค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยทางอากาศและทางทะเลแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติ (Standard Recommended Practice : SARPs) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และมาตรฐานขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ซึ่งก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของคณะอนุกรรมการในบางตำแหน่งเพื่อให้เกิดความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการจัดทำแผนฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยทางอากาศและทางทะเลแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2560 เพื่อจัดทำแผนค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยทางอากาศและทางทะเลแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติ (Standard Recommended Practice : SARPs) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และมาตรฐานขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) เพื่อให้แผนสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการ

ขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประสบภัย ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน “กระบวนงานด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบภัย” เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ตามมาตรฐานของหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก และเพื่อให้หน่วยงานมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบภัยให้เป็นแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติและมีกระบวนการติดต่อประสานงานกับหน่วยเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติในการประสานความร่วมมือกับ

หน่วยค้นหาและช่วยชีวิต กรณีอากาศยานพาณิชย์ประสบเหตุในเขตความรับผิดชอบของประเทศไทย รวมทั้งได้จัดทำกระบวนการติดต่อประสานงาน ผังการรายงานกรณีอากาศยานประสบเหตุ ตั้งแต่ได้รับแจ้งข่าว จนปฏิบัติภารกิจแล้วเสร็จ และแจ้งยกเลิกเหตุการณ์ โดยขอบเขตของคู่มือการปฏิบัตินี้ครอบคลุมขั้นตอนตามภารกิจหลักเพื่อให้หน่วยค้นหาและช่วยชีวิต (SRUs) ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ เจ้าของอากาศยานส่วนบุคคล และผู้จดทะเบียนอากาศยานพาณิชย์ ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีข้อตกลงด้านการค้นหาและช่วยชีวิตอย่างรวดเร็ว และลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน (สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย, 2560 : 1) โดยมีเนื้อหาครอบคลุม หน้าที่ความรับผิดชอบ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ผังกระบวนงาน (Work Flow) มาตรฐานคุณภาพงาน ระบบติดตามประเมินผล เอกสารอ้างอิง แบบฟอร์มแจ้งอากาศยานประสบเหตุ และแบบรายงานอากาศยานประสบเหตุ

2. ปัญหาของการปฏิบัติ

แม้ประเทศไทยจะมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยรับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลระดับชาติ ทำหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการ รับการแจ้งเตือนเหตุประสบภัย ประเมินสถานการณ์ และแจ้งให้หน่วยค้นหาและช่วยเหลือ เช่น กระทรวงกลาโหม กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ และกรมเจ้าท่า ออกปฏิบัติการโดยมีศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้นั้น แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุประสบภัย ผู้ที่ประสบภัยหรือผู้ที่พบเห็นเหตุการณ์มักขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานที่เกิดเหตุ และหน่วยงานดังกล่าวก็จะดำเนินการค้นหาและให้ความช่วยเหลือโดยไม่มีการรายงานข้อมูลหรือรายงานผลการดำเนินการให้กับศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยทราบ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการรายงาน ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้วศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ จึงไม่ได้ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของหน่วยงานอื่นอย่างแท้จริง อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการรวบรวมข้อมูลด้านการค้นหาและช่วยเหลือ อันเป็นผลต่อการนำข้อมูลดังกล่าวไปพัฒนาการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลในภาพรวมต่อไป (วาสนา แสงคำ, 2558 : 150)

การดำเนินงานกรณีที่ได้รับการแจ้งเหตุ ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยจะตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับว่ามีเหตุเกิดขึ้นตามที่ได้รับแจ้งหรือไม่ หากเหตุภัยพิบัตินั้นอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานใดที่รับผิดชอบ ก็แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าค้นหาและช่วยเหลือทันที ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นการแจ้งไปยังกองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ และกรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีทรัพยากรค้นหาและช่วยเหลือที่เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจาก

ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยไม่มีกำลังพล อุปกรณ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ดังนั้นบทบาทของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ ของไทยในปัจจุบันจึงในมีสถานะเป็นเสมือนตัวกลางในการประสานงานเท่านั้น (วาสนา แสงคำ, 2558 : 150)

ในด้านการสื่อสาร ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ ไม่สามารถติดต่อกับเรือที่ประสบภัยได้โดยตรงแต่จะต้องติดต่อผ่านที่ทำการวิทยุเรือของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ทำให้เสียเวลา และผ่านการติดต่อสื่อสารหลายทอด ซึ่งอาจก่อให้เกิดการส่งหรือรับข้อมูลที่มีความคลาดเคลื่อนได้ ประกอบกับขาดแผนงานด้านระบบสื่อสารเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือในระดับประเทศ ทำให้การจัดหาระบบเครือข่ายการสื่อสารของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่สอดประสานกัน ด้านระบบสื่อสารที่ใช้ร่วมกันระหว่างศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ หน่วยค้นหาและช่วยเหลือ และหน่วยระวังภัย ในปัจจุบันมีหลายช่องทาง เช่น โทรศัพท์ โทรสาร จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และโปรแกรมสนทนาไลน์ โดยในปัจจุบันกลุ่มผู้ปฏิบัติงานมักจะใช้ช่องทางการติดต่อสื่อสารผ่านโปรแกรมสนทนาไลน์เนื่องจากสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งก็มีข้อจำกัดและไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น ความละเอียดของข้อมูลที่ส่ง ความรวดเร็วในการส่งและรับข้อความ ซึ่งขึ้นอยู่กับสัญญาณอินเตอร์เน็ตและประสิทธิภาพของอุปกรณ์ของแต่ละบุคคล รวมไปถึงกรณีที่มีความผิดพลาดของตัวโปรแกรมเอง หรือความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลที่รับส่งกันในโปรแกรม เป็นต้น อีกทั้งการที่หน่วยเกี่ยวข้องเลือกใช้การติดต่อสื่อสารผ่านโปรแกรมไลน์ แสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการจัดหาช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมให้กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ค้นหาและช่วยเหลือ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อความปลอดภัยในชีวิตของผู้ประสบภัยในทะเล (วาสนา แสงคำ, 2558 : 151)

เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลืออยู่หลายหน่วยงาน และการติดต่อสื่อสารกับแต่ละหน่วยงานนั้นก็มีช่องทางเฉพาะที่แตกต่างกันไป ทำให้การแจ้งเหตุของผู้ประสบภัยหรือบุคคลผู้พบเห็นเหตุประสบภัยบ่อยครั้งเกิดความสับสน อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับช่องทางการติดต่อที่พอเพียงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ทราบถึงช่องทางการติดต่อและแจ้งเหตุเมื่อเกิดอุบัติภัยทางทะเล และการติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสภาวะฉุกเฉินนั้นควรจะเป็นวิธีที่ง่ายต่อการจดจำ แต่หากพิจารณาจากช่องทางการติดต่อของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยซึ่งเป็นองค์กรเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติแล้ว แต่กลับไม่มีหมายเลขโทรศัพท์สายด่วนที่ง่ายต่อการจดจำ และสะดวกต่อการสื่อสารในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น (วาสนา แสงคำ, 2558 : 151)

ด้านระบบการประสานงาน เนื่องจากไม่มีแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยเกี่ยวข้องที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ไม่ประสานสอดคล้องกัน ประกอบกับหน่วยค้นหาและช่วยเหลือของแต่ละหน่วยงานมีสายการบังคับบัญชาของตนเอง ดังนั้น

การประกอบกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการจึงกระทำได้ยาก และการที่มีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย อีกทั้ง การร่วมกันซ้อมแผนการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมามักจะเป็นการแสดงขีดความสามารถของหน่วยใดหน่วยงานหนึ่งมากกว่าที่จะเป็นการซักซ้อมรูปแบบของความร่วมมือในการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ธวัช วิรัตติพงศ์ และคณะ, 2545 : 44)

ด้านงบประมาณและความใส่ใจของภาครัฐ เนื่องจากสถิติอุบัติภัยทางทะเลในประเทศไทยยังมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับสถิติอุบัติภัยทางถนน ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลจึงเป็นสิ่งที่ยังไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนและภาครัฐมากนัก เป็นผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในด้านนี้เท่าที่ควร อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน เนื่องจากการเบิกจ่ายงบประมาณตามระบบราชการนั้นมีขั้นตอนการดำเนินการตามลำดับชั้น ซึ่งทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อรับมือกับเหตุฉุกเฉินไม่คล่องตัว อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือซึ่งต้องใช้ความรวดเร็วในการปฏิบัติงานด้วย (วาสนา แสงคำ, 2558 : 152)

ด้านระบบการจัดการของภาครัฐ ภาครัฐยังขาดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ บางหน่วยหวงอำนาจ และต้องการเพิ่มบทบาทของตนเอง รวมทั้งไม่มีความจริงใจในการแก้ไขปัญหาโดยจะมีการดำเนินการเมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรงเกิดขึ้นแล้ว แต่ก็ไม่ดำเนินการต่อให้เสร็จสมบูรณ์ ทำให้การพัฒนาระบบไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เกิดความซ้ำซ้อนเกี่ยงงาน และเกิดความล่าช้า (ธวัช วิรัตติพงศ์ และคณะ, 2545 : 44) และเมื่อมีการแจ้งเหตุประสบภัย เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้รับมาถูกต้องตามความจริงหรือไม่ โดยขั้นตอนหนึ่งก็คือการสอบถามข้อมูลจากผู้ที่มีชื่อเป็นเจ้าของเรือในระบบทะเบียนเรือ แต่เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้ยังไม่ได้เข้มงวดเรื่องการปรับปรุงระบบทะเบียนเรือให้มีความทันสมัย ถึงแม้ว่าจะอยู่ในช่วงระหว่างดำเนินการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลเรือ แต่การประสานเพื่อสอบถามข้อมูลจากเจ้าของเรือยังคงทำได้ยาก ส่งผลให้การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือล่าช้า (วาสนา แสงคำ, 2558 : 152)

กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

1. การดำเนินการที่ผ่านมา

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่จัดทำแผนการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ในการนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ขึ้น โดยนำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 มาเป็นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ สามารถปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขสาธารณภัยร่วมกันได้อย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ มีทิศทางเดียวกันและเสริมกำลังกัน กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย อย่างชัดเจน สำหรับรองรับสาธารณภัยทุกประเภท ทั้งภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากมนุษย์ และภัยที่เกี่ยวกับความมั่นคง โดยองค์ประกอบของแผนประกอบด้วย 3 ส่วน คือ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านสาธารณภัย และกระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการของแผนฉบับดังกล่าวเพื่อขับเคลื่อนแผนนี้ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

หลังจากที่ได้ใช้แผนฯ ฉบับ พ.ศ. 2553-2557 เป็นแผนหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยมาจนจะครบวาระในปี พ.ศ. 2557 ผนวกกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่แนวโน้มทวีความรุนแรง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อรองรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นแผนแม่บท (Master Plan) ในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยให้แก่ประเทศไทย

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จึงนับว่าสามารถใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศนำไปพิจารณาดำเนินการอย่างบูรณาการ เป็นระบบและสอดคล้องรับกัน โดยมีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติ (Concept of Operations : CONOPS) ในการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศที่ยึดหลักการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าเดิมและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อนำไปสู่การจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับหลักสากล (รู้รับ-ปรับตัว-ฟื้นเร็วทั่ว-อย่างยั่งยืน : Resilience) ทั้งนี้ แผนฯ ฉบับนี้

ยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2557-2561 รวมทั้งสอดรับกับถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2558 ณ เมืองเซนได ประเทศญี่ปุ่น (สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา, 2559 : 68)

สำหรับสถานการณ์ภัยพิบัติและอุบัติภัยทางทะเลนั้น แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 ระบุภัยพิบัติทางทะเลที่มีความเสี่ยงต่อประเทศไทย ได้แก่ พายุ สึนามิ และคลื่นพายุซัดฝั่ง ส่วนอุบัติภัยทางทะเลจะมีสาเหตุจากกรณีเรือล่ม เรือจม และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสนับสนุนและผลักดันให้เกิดการสร้างยุทธศาสตร์และแผนรองรับในการเตรียมความพร้อมและการเผชิญภาวะฉุกเฉินอย่างเป็นระบบและทันท่วงที (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564, 2558 : 86) ซึ่งแผนความมั่นคงฯ ดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ร่วมกับหน่วยรับผิดชอบร่วมอื่น ๆ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ) กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรธรณี) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) กระทรวงกลาโหม กระทรวงพลังงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการตำรวจน้ำ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กลไก เครื่องมือ ขีดความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนการเชื่อมระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการ และการเตือนภัยล่วงหน้าในทุกระดับ เพื่อให้มีการติดตาม ค้นหา ช่วยเหลือ บรรเทา ฟื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ตลอดจนสร้างและแสวงหากลไกเพื่อประสานความร่วมมือกับนานาประเทศ (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564, 2558 : 39)

2. ปัญหาของการปฏิบัติ

การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 ประสบปัญหาและข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ซึ่งสรุปรวมเป็นบทเรียนไว้ ดังนี้ (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564, 2558 : 11)

1. ด้านโครงสร้าง องค์กร และกลไกการจัดการสาธารณภัย : โครงสร้าง องค์กร และกลไกที่รับผิดชอบเมื่อเกิดสาธารณภัยของประเทศไทยมีหลายระดับ หลายส่วนราชการและหน่วยงาน ตั้งแต่การเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุ การจัดการ

ในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ขณะเกิดเหตุการณ์ จนถึงการฟื้นฟูผู้ประสบภัย และพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย ซึ่งแต่ละส่วนราชการและหน่วยงานได้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลัง และมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการกำหนดแนวทางจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่ปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอปรกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุด้วยตนเอง ทำให้การประสานงานและการสนธิกำลังจากส่วนราชการและหน่วยงานยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

2. ด้านกระบวนการวางแผนและการสนับสนุน : การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่ ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากทุกหน่วยงานมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่การปฏิบัติงานกลับไม่มีการวางแผนในภาพรวม ต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามแนวทางของตนเอง โดยไม่มีความรู้ความเข้าใจ ความมุ่งหมายในการปฏิบัติในภาพรวม ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีการวางแผนการสนับสนุนด้านทรัพยากร เช่น เชื้อเพลิง อุปกรณ์พิเศษ และส่วนใหญ่ไม่มีการจัดเตรียมงบประมาณในการเผชิญเหตุ เป็นต้น จึงเกิดความสับสนและล่าช้าในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3. ด้านองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย : การวิจัยและพัฒนาการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ยังไม่มีความชัดเจนถึงยุทธศาสตร์ ทิศทางรูปแบบ และระบบการจัดการในภาวะฉุกเฉินที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศในแต่ละประเภทของภัย ขาดข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยของแต่ละประเภทภัยที่แท้จริง เช่น พื้นที่แล้งซ้ำซาก พื้นที่ดินโคลนถล่ม ฯลฯ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงระดับนโยบายขาดการให้ความสำคัญและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2557-2561 ได้มีการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย ทำให้รับทราบสภาพปัญหาการเตรียมพร้อมรองรับภัยพิบัติของประเทศไทยที่ยังคงต้องมีการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2557-2561, 2557 : 9-10)

1. ระบบการแจ้งเตือนสาธารณภัยและภัยความมั่นคงที่ยังไม่ชัดเจน ไม่แม่นยำ และไม่สามารถกระจายข้อมูลข่าวสารที่น่าเชื่อถือให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบและสาธารณชน

2. การขาดระบบการเตรียมแผนและบัญชีทรัพยากร เครื่องมือ อุปกรณ์การกู้ภัย ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในคลังข้อมูลสาธารณภัยแห่งชาติ

3. การมีระบบกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของผู้บริหารเหตุการณ์ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องดำเนินการจัดการปัญหาอย่างรอบคอบและเร่งด่วน

4. การให้การศึกษาและการเข้าถึงองค์ความรู้ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยยังไม่เพียงพอ

5. ระบบการบัญชาการเหตุการณ์เพื่อใช้ในการบริหารจัดการภัยแต่ละประเภททั้งในห้วงภาวะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ที่ต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2557-2561 ภายใต้ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (Crisis Management Exercise : C-MEX) ซึ่งเป็นการฝึกซ้อมจัดการภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงกับการฝึกซ้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้ทุกหน่วยงาน ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เข้าร่วมการฝึกมีความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ และสามารถปฏิบัติตามเป้าหมายของการฝึกได้อย่างครบถ้วน ตลอดจนนำไปพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการเตรียมพร้อมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น แม้จะดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2550 และมีการพัฒนาปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวข้องมาตามลำดับ แต่ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วย (แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ 2560-2564, 2560 : 2)

1. ด้านการบริหารจัดการ ยังประสบปัญหาและอุปสรรคในการประสานงานของหน่วยงานในทุกระดับทั้งภายในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงาน กับภาคเอกชนและภาคประชาชน ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการรองรับยุทธศาสตร์ฯ อย่างแท้จริง รวมทั้งหน่วยงานในระดับจังหวัดยังไม่สามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์รองรับแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติที่เชื่อมโยงกันและเป็นการเฉพาะได้

2. ด้านกฎหมาย ยังประสบปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่แตกต่างกันของหน่วยงานแต่ละระดับ ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ

3. ด้านงบประมาณ ยังประสบปัญหาและอุปสรรคเรื่องระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่มีหลายขั้นตอน ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า รวมทั้งคำของบประมาณด้านการเตรียมพร้อมยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญไว้ในลำดับต้น

การบริหารจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลขนาดใหญ่ในระดับที่ต้องการการจัดการภัยพิบัติในระดับ 3-4 ดังเช่น ภัยจากพายุหมุนเขตร้อนและคลื่นสึนามิที่ผ่านมา พบว่า

การดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังคงเน้นการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบ “บรรเทาและปฏิบัติการ.(Relief and Response)” ทำให้ไม่สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจประเทศในระยะยาวอีกด้วย นอกจากนี้ยังพบอีกด้วยว่าแผนฯ ดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงหน่วยที่รับผิดชอบทำหน้าที่ On-Scene Commander หรือผู้บัญชาการในที่เกิดเหตุเพื่อจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ขาดผู้มีอำนาจประกาศเขตพื้นที่ภัยพิบัติในทะเล รวมถึงขาดผู้มีอำนาจจัดการภัยพิบัติทางทะเลที่ชัดเจนเนื่องจากยังไม่มีการแบ่งเขตปกครองทางทะเลของแต่ละจังหวัด (ยกเว้นพื้นที่ทะเลในอ่าวไทยรูปตัว ก) จึงทำให้แผนฯ ฉบับนี้ ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะ (สุชา เคี่ยมทองคำ, 2559 : 77)

การบริหารจัดการสาธารณภัยในทะเลที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยและทวีความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนในวงกว้างและยากที่จะจัดการได้เพียงหน่วยงานใดเพียงหน่วยเดียว การปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่าประเทศไทยขาดผู้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณภัย และขาดการเตรียมพร้อมของระบบการบริหารวิกฤติการณ์ ทำให้เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ขึ้น มักประสบปัญหากับความล่าช้าของขั้นตอนการจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้โครงสร้างองค์กรสำหรับจัดการสาธารณภัยในทะเลยังขาดการบูรณาการการทำงานตั้งแต่ขั้นการป้องกัน การแก้ไขเหตุการณ์ และการฟื้นฟู รวมทั้งขาดระบบการเตรียมความพร้อมที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีข้อจำกัดในการป้องกัน (Prevention) และลดผลกระทบ (Mitigation) เพื่อลดความรุนแรงของสถานการณ์ และสามารถจัดการภัยพิบัติขณะเกิดเหตุได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ซึ่งภายหลังสิ้นสุดเหตุการณ์ก็จะต้องเร่งดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาทางกายภาพและจิตใจด้วย

จากการศึกษาโดยละเอียดยังพบอีกว่าแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทั้งสองฉบับมุ่งเน้นการบริหารจัดการภัยพิบัติเฉพาะทางบก ไม่ครอบคลุมพื้นที่ในทะเล (สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา, 2559 : 69) คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กบภ.ช.) จึงมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ให้กองทัพเรือและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันจัดทำ “แผนปฏิบัติการจัดการสาธารณภัยทางทะเล” ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เพื่อเสนอคณะอนุกรรมการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยกรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลังได้ชี้แจงแล้วว่าสามารถใช้เงินทดรองราชการเพื่อแก้ไขภัยพิบัติทางทะเลได้ แต่ต้องให้กองทัพเรือและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหารือแนวทางปฏิบัติร่วมกัน (กระทรวงมหาดไทย, 2558 : 4) ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวยังคงอยู่ในระหว่างดำเนินการ

กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

1. การดำเนินการที่ผ่านมา

ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยงานที่มีวิวัฒนาการมาจากการปรับปรุงหน่วยงานเดิมที่มีชื่อว่า “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการดำเนินกิจการทางทะเลในทุก ๆ ด้าน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล เพื่อให้การปฏิบัติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อน และมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเล โดยให้กองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดตั้ง ร่วมกับอีก 5 หน่วยงานหลัก ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ ศูนย์อำนวยการฯ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 นั้น โดยรวมแล้วยังคงมีภารกิจเหมือนที่มีอยู่เดิม เพียงแต่ยกระดับความเข้มข้นของอำนาจสั่งการในการปฏิบัติ เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ซึ่งปัญหาดังกล่าวอยู่ในเขตทางทะเลอันมีลักษณะที่หลากหลาย และประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไว้ รวมทั้งมีสิทธิหน้าที่อื่นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตามอีกด้วย อันทำให้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้บังคับในเขตทางทะเลที่อยู่ภายนอกราชอาณาจักร หรืออาจไม่ครอบคลุมถึงการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีอยู่อย่างมากมายในทุก ๆ ด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีเอกภาพ บูรณาการ และประสานการปฏิบัติงานในเขตทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562, 2562 : 20)

แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 สรุปภาพรวมการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเลในห้วงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. 2548-2552) มาถึงปี พ.ศ. 2557 ระบุความสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถของ ศรชล. เนื่องด้วยมีข้อจำกัดทั้งด้านภารกิจ งบประมาณ และทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่บูรณาการภารกิจและทรัพยากรเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยการพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล.อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งได้กำหนดให้ ศรชล. เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามแนวทางในแผนความมั่นคงฯ (แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564, 2558 : 33-57) ดังนี้

1. เสริมสร้างและพัฒนาระบบตรวจการณ์ เฝ้าตรวจติดตามควบคุมเรือ และพิสูจน์ทราบเป้าหมายต่าง ๆ ทางทะเลให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการควบคุมกิจกรรมทางทะเล การบังคับใช้กฎหมาย การให้ความคุ้มครอง และความปลอดภัย

2. พัฒนาขีดความสามารถของประเทศในด้านการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การข่าวกรอง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า การตรวจการณ์ การสกัดกั้น ควบคู่กับการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศในการรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

3. ส่งเสริมความร่วมมือในการสร้างเครือข่ายคมนาคมขนส่ง การประมง และการท่องเที่ยวทางทะเล รวมถึงให้มีการบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างมีประสิทธิภาพและมีความปลอดภัย

4. การดำเนินกิจกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทะเล ทั้งกิจกรรมของภาครัฐและกิจกรรมของภาคเอกชน จะต้องคำนึงถึงสิทธิ ความเป็นธรรม และวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

2. ปัญหาของการปฏิบัติ

การจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เมื่อปี พ.ศ. 2540 นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบในลักษณะต่างฝ่ายต่างปฏิบัติและมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อน (สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, 2540 : 33) แต่เมื่อจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวก็ได้มีการเสนอจัดตั้ง ศรชล. ที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้เป็นเพียงหน่วยประสานการปฏิบัติโดยไม่มีงบประมาณหรืออำนาจการสั่งการหน่วยงานใดได้ เนื่องจากในเวลานั้นหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ต้องการที่จะลดบทบาทหรือสูญเสียอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ส่วนใหญ่จึงเห็นพ้องให้จัดตั้งหน่วยเป็นศูนย์ที่มีหน้าที่ประสานงานเท่านั้น (จากผลการศึกษาของคณะกรรมการศึกษาปัญหาระดับยุทธศาสตร์และนโยบายของกองทัพเรือ ได้นำเสนอแนวทางแก้ปัญหาการควบคุมการใช้กฎหมายในทะเลต่อหน่วยต่าง ๆ หลายแนวทาง และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เลือกเสนอแนวทางที่ดีที่สุดคือการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เพราะถ้าตั้งหน่วยในรูปแบบ ศรชล. ก็จะไม่มีเอกภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งเมื่อนำผลการศึกษาไปสัมมนาเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2539 ณ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง (สรส.) และระหว่างวันที่ 11-13 มีนาคม พ.ศ. 2540 ณ เมืองพัทยา ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ เห็นว่าควรจัดตั้งหน่วยเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติก่อนเพื่อจะไม่มีการต่อต้านจากหน่วยต่าง ๆ ทั้งที่ทราบดีว่าจะมีข้อเสียเรื่องการไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (สิทธิพร มาศเกษม, 2559 : 62)

เมื่อพิจารณาปัญหาของหน่วยปฏิบัติงานในทะเล สามารถวิเคราะห์ได้จากปัญหาของ ศรชล. ซึ่งเป็นองค์กรรวมของหน่วยงานทุกหน่วยหลักที่มีกำลังในทะเล ซึ่งที่ผ่านมา ศรชล. ประสบปัญหาหลายประการทั้งปัญหาในภาพรวมและปัญหาของหน่วยภายใต้ ศรชล. ได้แก่ การที่ ศรชล. ไม่มีโครงสร้างขององค์กรที่สมบูรณ์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพราะไม่มีหน่วยปฏิบัติการในทะเลเป็นของหน่วยเอง ยังต้องประสานให้หน่วยอื่นใช้กำลัง และยังมีปัญหาด้านองค์บุคคลเนื่องจาก ศรชล. ไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานประจำหรือแบบเต็มเวลางาน กำลังพลที่มาปฏิบัติงานใน ศรชล. จะเป็นบุคลากรที่มีงานประจำในหน่วยต้นสังกัด ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นยิ่งทำให้ ศรชล. ประสบปัญหาในการประสานงานการปฏิบัติกับหน่วยต่าง ๆ เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ การปฏิบัติงานในทะเลยังคงเป็นต่างฝ่ายต่างทำต่อไป หน่วยงานระดับนโยบายได้รับทราบและพยายามแก้ไข ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2542-2546 และฉบับ พ.ศ. 2548-2552 ต่างกำหนดให้มีการพัฒนา ศรชล. ให้มีประสิทธิภาพ มีเอกภาพ และมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น และจากผลการสัมมนาของ ศรชล. ที่มีการกำหนดหัวข้อการพัฒนาและการเพิ่มประสิทธิภาพ ศรชล. หลายครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จึงมักสรุปว่าปัญหาหลักของ ศรชล. คือ การไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชา การขาดงบประมาณในการปฏิบัติการ และที่สำคัญ โครงสร้างของ ศรชล. ไม่เหมาะสม รวมทั้งไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยเกี่ยวข้อง (ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล, 2557 : 10-15)

สำหรับบทบาทของ ศรชล. ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้น ศรชล. ได้ดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง และปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ประสานและกระจายข้อมูลเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล เรือประสบภัย และการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่โดยตรงรับผิดชอบในการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลหลายหน่วย เช่น กรมเจ้าท่า ซึ่งดูแลด้านความปลอดภัยทางน้ำ และกระทรวงมหาดไทยดูแลด้านการบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่บริเวณชายฝั่ง อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานจริง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดอยู่มากในด้านทรัพยากร เช่น เรือ อากาศยาน กำลังพล ความเชี่ยวชาญ เครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยในทะเลมีอยู่อย่างจำกัด และไม่สามารถตอบสนองต่อสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่จำเป็นต้องบูรณาการกำลังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในภาพรวมได้ทั้งในภาวะปกติและไม่ปกติ จึงต้องประสานขอใช้ทรัพยากรจากกองทัพเรือเป็นหลัก อย่างไรก็ตามกองทัพเรือเองก็มีข้อจำกัดด้านอำนาจในการบูรณาการ และขาดนโยบายหรือกฎหมายรองรับ รวมทั้งอาจดำเนินการได้เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น (ภราดร พวงแก้ว, 2560 : 60)

โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง โดยศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ กองทัพเรือ ที่ได้นำเสนอผลการศึกษาฯ ต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติพบว่า

หน่วยงานหลักใน ศรชล. ที่สามารถปฏิบัติงานในทะเลทั้ง 6 หน่วย ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประสบปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล และการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในประเด็นที่แตกต่างกัน ดังนี้ (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ, 2553 : 104-109)

1. เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะทำการป้องปรามและจัดการกับสาธารณภัย และมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและการจัดบรรจุกำลังพลตามอัตราโครงสร้างที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงต้องปฏิบัติงานอย่างจำกัด รวมทั้งขาดประสบการณ์ในด้านการจัดการสาธารณภัยทางทะเล เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ในการรักษากฎหมายทางทะเลและการป้องกันประเทศเป็นหลัก

2. เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือของบางหน่วยงานมีความรู้ประสบการณ์ในด้านสาธารณภัยทางทะเล แต่เนื่องจากสภาพของเรือที่มีข้อจำกัดในด้านความคงทนทะเล ระบบการควบคุมสั่งการ ทำให้เป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในทะเล อีกทั้งจำนวนเรือมีจำนวนน้อยและมีข้อจำกัดในด้านการสื่อสารและการสั่งการ นอกจากนี้ยังมีขนาดเล็กจึงมีข้อจำกัดในด้านความคงทนทะเล ไม่สามารถปฏิบัติการห่างจากชายฝั่งได้เป็นเวลานาน ดังนั้น จึงเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นหมู่เรือ หรือการปฏิบัติร่วมกับกำลังทางเรือของหน่วยราชการอื่น ๆ ตลอดจนมีงบประมาณไม่เพียงพอด้วย

3. กำลังทางเรือของส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยทางทะเล ส่วนใหญ่เป็นเรือที่มีอายุการใช้ราชการมานาน สมรรถนะต่ำ และมีจำนวนไม่เพียงพอ เนื่องจากจะต้องมีเรือจำนวนหนึ่งเข้ารับการซ่อมทำ การปรนนิบัติบำรุงรักษา ทำให้กำลังทางเรือเหล่านี้ไม่สามารถการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการออกลาดตระเวนในทะเลเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเป็นการสิ้นเปลือง ทำให้กำลังพลตรากตรำ เสียค่าใช้จ่ายในด้านน้ำมันเชื้อเพลิงและการปรนนิบัติบำรุง ประกอบกับสถานภาพด้านงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถออกปฏิบัติการในทะเลได้อย่างต่อเนื่อง

4. พื้นที่ปฏิบัติการกว้างขวาง มีเรือประมง เรือสินค้า สัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลา ยากในการตรวจการณ์และพิสูจน์ทราบของเจ้าหน้าที่ได้อย่างทั่วถึง

5. ความรับผิดชอบในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างก็มีกำลังทางเรือ นโยบาย และแผนปฏิบัติต่างกันออกไป มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวไม่มากนัก ผลที่ตามมาคือการขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน ไม่มีหน่วยราชการที่จะควบคุม ดูแล ดำเนินการในภาพรวมทั้งที่มี

อำนาจตามกฎหมายรองรับในทุกด้าน อีกทั้งโครงสร้างตามแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย เครื่องมือ ยานในทะเล รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติการในทะเล

6. งบประมาณและกำลังทางเรือและอุปกรณ์ของหน่วยงานต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ ขาดการส่งเสริมและพัฒนาอันกระทบต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเล และเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ

7. ภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ มีความซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมไปถึงความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติอีกด้วย

8. ภาพรวมการจัดหาทรัพยากรของหน่วยเกี่ยวข้องทางทะเลไม่คุ้มค่าทรัพยากรที่นำใช้ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เช่น มีการลงทุนจัดหาเรือจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่นำมาใช้ประโยชน์ได้ไม่มากนักเนื่องจากมีสภาพไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน รวมทั้งทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการและการซ่อมบำรุงรวมสูงตามไปด้วย

ห้วงเวลา 20 กว่าปีภายหลังการจัดตั้ง ศูนย์ประสานการปฏิบัติฯ ยังคงประสบปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่การปรับปรุง/พัฒนาให้เป็นศูนย์อำนวยการปฏิบัติฯ ทั้งนี้เอกสารวิจัย เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สิทธิพร มาศเกษม, 2559 : 62-63) ได้รวบรวมสรุปไว้ดังนี้

1. ศรชล. ไม่มีอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างขององค์กรที่สมบูรณ์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพราะไม่มีหน่วยปฏิบัติในทะเลของตนเอง จำเป็นต้องประสานให้หน่วยงานอื่น ๆ เพื่อใช้กำลังในการปฏิบัติภารกิจ โครงสร้าง ศรชล. เป็นการรวมการแบบเฉพาะกิจจึงไม่ตอบสนองต่อภารกิจในการรักษากฎหมาย และการบรรเทาสาธารณภัยที่จะต้องเตรียมพร้อมตลอดเวลา

2. ศรชล. มีปัญหาด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากขาดงบประมาณที่เพียงพอ ขาดบุคคลากรเนื่องจาก ศรชล. ไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานประจำหรือแบบเต็มเวลางาน กำลังพลที่มาปฏิบัติงานใน ศรชล. จะเป็นบุคลากรที่มีงานประจำในหน่วยต้นสังกัด เช่น กำลังพลของกรมยุทธการทหารเรือจะทำหน้าที่ฝ่ายนโยบายและแผนใน ศรชล. ในเวลาเดียวกันด้วย รวมถึงผู้ปฏิบัติการใน ศรชล. ล้วนเป็นกำลังพลจากกองทัพเรือทั้งสิ้น ส่วนกำลังพลจาก 6 หน่วยงานหลักเป็นผู้ประสานงาน ทำให้กำลังพลของผู้ปฏิบัติงานประจำมีภาระงานมากเพราะต้องทำงานสองหน้าที่ อีกทั้งไม่เอื้อต่อการบูรณาการกำลังพลระหว่างหน่วย

3. ภาพลักษณ์ของ ศรชล. เป็นภาพการปฏิบัติงานของกองทัพเรือมากกว่าภาพการทำงานของ 6 หน่วยงานหลักร่วมกัน เนื่องจากสภาพความร่วมมือในการทำงานลักษณะประสานงานทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง ศรชล. มีความเชื่อมโยงด้านนโยบายกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาการประสานงานการปฏิบัติกับหน่วยต่าง ๆ แล้วไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ การปฏิบัติงานในทะเลจึงอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ

แม้ว่าขณะนี้ ศรชล. จะได้ยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการ มีอำนาจสั่งการมากขึ้น และองค์ประกอบของหน่วยในด้านอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 แล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้ตั้งข้อสังเกตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการบรรเทาสาธารณภัย คือ การแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งครอบคลุมเขตทางทะเลต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตย รวมถึงทะเลหลวงด้วย การกำหนดให้ ศรชล. มีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เนื่องจากมีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่และอำนาจในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตลอดจนการแก้ไขและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตทะเลกรณีฉุกเฉิน จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยอย่างเร่งด่วนซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการบรรเทาเหตุการณ์เฉพาะหน้า การเพิ่มองค์ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ให้เข้าใจตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรายมาตราเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติ และการกำหนดแนวปฏิบัติในการทำงานและประสานงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ (สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2561)

การเปรียบเทียบกลไกการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลกับต่างประเทศ

สำหรับกลไกในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของต่างประเทศได้นำตัวอย่างการดำเนินการของประเทศที่มีมาตรฐานเป็นสากล ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศที่อยู่ในเขตที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางทะเลตลอดเวลา ประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เพื่อวิเคราะห์ด้านโครงสร้างและการกำหนดนโยบาย หน่วยงานที่รับผิดชอบ แผนและแนวความคิดในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล โดยสรุปเป็นดังนี้

1. ประเด็นโครงสร้างและนโยบาย

สหรัฐอเมริกามอบหมายให้หน่วยยามฝั่งสหรัฐ (United States Coast Guard : USCG) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ (Rescue Co-ordination Centre : RCC) รับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ทางทะเลตามแผนการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติ (National Search and Rescue Plan) และมี Federal Emergency Management Agency (FEMA) เป็นหน่วยงานกลางเพื่อการจัดการในภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณภัยระดับประเทศ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานท้องถิ่น ขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียมีหน่วยงานความปลอดภัยทางทะเลออสเตรเลีย (Australian Maritime Safety Authority) รับผิดชอบกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผน พัฒนา ประสานงาน และอำนวยการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ร่วมกับ Emergency Management Australia (EMA) ส่วนสาธารณรัฐฟินแลนด์ได้มอบหมายให้หน่วยยามชายแดน (Finnish Border Guard) เป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือทางทะเล มีหน้าที่วางแผน พัฒนา และกำกับการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานและอาสาสมัครที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาและช่วยเหลือให้ประสานสอดคล้องกัน สำหรับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามนั้นมีศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือเวียดนาม (Vietnam Maritime Co-ordination Center : VMRCC) ทำหน้าที่หลักในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ภายใต้กรอบของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือของเวียดนาม (VINASARCOM) จึงสามารถพิจารณาได้ว่าประเทศเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล โดยกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนทั้งในรูปแบบของหน่วยปฏิบัติการ/ศูนย์ปฏิบัติการ และคณะกรรมการระดับชาติที่มีผู้บริหารระดับสูงสุดของประเทศหรือระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นประธาน ซึ่งมีรายละเอียดหลายประการที่แตกต่างจากโครงสร้างการบังคับบัญชาและกลไกการดำเนินการเชิงบูรณาการในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยทั้ง 3 กลไก

2. ประเด็นแผนและแนวคิด

ภายใต้แผนการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติ รวมทั้งกระบวนการบริหารจัดการภัยคุกคามทุกรูปแบบของสหรัฐฯ จะมีระบบการจัดการวิกฤตการณ์แห่งชาติสหรัฐ (US National Incident Management System) และระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ซึ่งเป็นการวางผังองค์กรให้มีมาตรฐานเดียวในการจัดการกับทุกสถานการณ์ และทุกภัยพิบัติ โดยทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการประสานงานความเข้าใจร่วมกัน ทราบบทบาทที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงานและไม่เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน เครือรัฐออสเตรเลีย

มีหลักการและแนวความคิดในการบริหารจัดการแบบ Comprehensive Approach ซึ่งเป็นหลักการและแนวความคิดที่วิเคราะห์ขั้นตอนในการรับมือกับสาธารณภัย ประกอบด้วย การป้องกัน/การลดผลกระทบจากภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อม การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การบรรเทาสาธารณภัย และการฟื้นฟูบูรณะที่มุ่งจัดทำแผนเพื่อรองรับภัยในรูปแบบต่าง ๆ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน สำหรับสาธารณรัฐฟินแลนด์นอกจากจะเน้นเรื่องการบูรณาการหน่วยงานในการค้นหาและช่วยเหลือแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการวางแผน การเตรียมความพร้อมเพื่อให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่จะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรสำรองบางส่วนไว้สำหรับเหตุฉุกเฉินอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันด้วย ในส่วนของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามหลังจากเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ. 1979 (International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR), 1979) ได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลหลายฉบับ รวมทั้งกำหนดให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยฯ เป็นหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิเสธได้ จึงสามารถพิจารณาได้ว่าประเทศเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญกับแผนและแนวคิดในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล โดยจัดให้มีแผนเป็นระดับ กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงมีแนวคิดในการบริหารจัดการที่คล้ายกัน แต่อาจแตกต่างกันในรายละเอียดตามบริบทด้านการจัดการภาครัฐของแต่ละประเทศ เช่นเดียวกับกลไกการดำเนินการเชิงบูรณาการในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ

การดำเนินการที่ผ่านมาของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยพบประเด็นความไม่สอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล ด้านการบูรณาการหน่วยงาน และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในยุคปัจจุบัน จำนวน 13 ประเด็นสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการรายงาน กำลังพล อุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกไม่เพียงพอ ขาดการวางแผนงานด้านระบบสื่อสาร ขาดการจัดหาช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสม ขาดการประชาสัมพันธ์ช่องทางการติดต่อและแจ้งอุบัติภัย ขาดแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยเกี่ยวข้อง ขาดความจริงจังในการฝึกซ้อม ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเท่าที่ควร การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อรับมือกับเหตุฉุกเฉินไม่คล่องตัว ขาดการพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ ขาดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เกิดช่องว่างในลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนจนเกิดการเกี่ยงงาน และระบบทะเบียนเรือไม่ทันสมัย

ส่วนการดำเนินการของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พบประเด็นความไม่สอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล ด้านการบูรณาการหน่วยงาน และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน จำนวน 14 ประเด็นสำคัญ คือ ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ ขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ขาดการวางแผนในภาพรวม ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติ ขาดความชัดเจนในการจัดการแต่ละประเภทของภัย ขาดระบบฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยของแต่ละประเภทภัย ขาดการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่มีหลายขั้นตอน ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะ ขาดการเตรียมพร้อมของระบบการบริหารวิกฤติการณ์ ขาดผู้มีความรู้ความสามารถด้านบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเล และมุ่งเน้นการบริหารจัดการภัยพิบัติเฉพาะทางบกเป็นหลัก

สำหรับการดำเนินการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลนั้น ในห้วงขณะทำหน้าที่เป็น “ศูนย์ประสานการปฏิบัติฯ” พบประเด็นความไม่สอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล ด้านการบูรณาการหน่วยงาน และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในยุคปัจจุบัน จำนวน 15 ประเด็นสำคัญ คือ ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ ไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาหน่วยงานนอกสังกัด งบประมาณในการปฏิบัติการมีจำกัด โครงสร้างไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วย ขีดความสามารถของหน่วยมีอยู่อย่างจำกัด ขาดนโยบายที่ชัดเจน กฎหมายรองรับไม่ชัดเจน ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับงาน ขาดการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ ไม่มีหน่วยปฏิบัติในทะเลของตนเอง ขาดบุคคลากรปฏิบัติงานประจำหรือแบบเต็มเวลา ภาพลักษณ์ของ ศรชล. เป็นภาพการปฏิบัติงานของกองทัพเรือ ยังไม่มีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน องค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ยังไม่เพียงพอ และแนวปฏิบัติในการทำงานและประสานงานร่วมกันยังไม่ชัดเจน

นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่ได้นำมาเสนอเป็นตัวอย่างพบว่า ประเทศเหล่านี้ล้วนให้ความสำคัญกับโครงสร้างและนโยบายที่จะต้องกำหนดให้มีความชัดเจน ทั้งในรูปแบบของหน่วยปฏิบัติการ/ศูนย์ปฏิบัติการ และคณะกรรมการบริหารระดับชาติ รวมทั้งการจัดเตรียมความพร้อมด้านแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นระดับชั้นตามความจำเป็นและเหมาะสม การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบที่เป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติงานได้จริง และแม้ว่าแนวความคิดในการปฏิบัติอาจแตกต่างกันในรายละเอียดตามบริบทด้านการบริหารจัดการของแต่ละประเทศ แต่แนวคิดเรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้

สรุป

การศึกษาในบทที่ 3 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย สรุปได้ว่าปัจจุบันการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยฯ สามารถดำเนินการได้ภายใต้กลไกการดำเนินงานเชิงบูรณาการหน่วยงานของ 3 กลไกหลัก ด้วยกัน คือ กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และกลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งแต่ละกลไกมีระดับของกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ทำให้กรอบอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ โครงสร้างและสายการบังคับบัญชาที่ตั้งใจจะบูรณาการความพยายามในการใช้ศักยภาพของแต่ละหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน แต่ในความเป็นจริงยังบูรณาการกันได้ไม่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล จึงเป็นที่มาของการศึกษาในวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ผลการศึกษาที่มุ่งเน้นประเด็นของความสอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากลด้านการบูรณาการหน่วยงานพบว่า การดำเนินการในอดีตที่ผ่านมา ผ่านกลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยมีความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในยุคปัจจุบัน จำนวน 13 ประเด็น ส่วนกลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมี 14 ประเด็น ในขณะที่กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมี 15 ประเด็น ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุและแนวทางในการแก้ไขปัญหาในบทต่อไป

บทที่ 4
แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษาเนื้อหาที่อยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงาน
2. แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย
3. สรุป

วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงาน

จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมามาพบว่าการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย ทั้ง 3 กลไก ยังเป็นไปในลักษณะที่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและที่สำคัญคือระหว่างกลไกด้วยกันเอง ดังนั้น ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการ จึงยังคงปรากฏให้เห็นเป็นประจำตามที่รวบรวมไว้ในบทที่ 3 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับคุณลักษณะพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ซึ่งเป็นระบบปฏิบัติการที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและบทสัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทยแล้ว สามารถสรุปสาเหตุสำคัญของปัญหา ดังนี้

1. เอกภาพในการบังคับบัญชา

หลักการของเอกภาพในการบังคับบัญชา คือ การมีผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว หรือหากจำเป็นต้องปฏิบัติงานในลักษณะของการบัญชาการร่วม (Unified Command) ก็จะต้องทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจและสั่งการภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดียว (Single Command Structure) ที่ตอบสนองวัตถุประสงค์และกลยุทธ์การทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยก็ตาม ดังนั้น การที่ประเทศไทยมี 3 กลไก เพื่อ

ดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย จึงประสบปัญหาบ่อยครั้งว่าความพยายามในการแก้ไขปัญหาไม่ประสานสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีความชัดเจนในเรื่องสายการบังคับบัญชาและขอบเขตอำนาจในการบังคับบัญชา เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานมีความสับสน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีก เช่น ความไม่สอดคล้องในการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ และแผนปฏิบัติการที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น

หลายครั้งที่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ต้องรอคำสั่งการจากผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติของตน ทั้งที่ผู้บังคับบัญชาท่านนั้นไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ ภราดร พวงแก้ว และ อภิชัย สมพลกรัง ซึ่งมีความเห็นว่ากระบวนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยในภาพรวม ยังขาดเอกภาพในการบูรณาการและการบริหารจัดการทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของภารกิจ อีกทั้งการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประภัยภัยทางทะเลในหลายเหตุการณ์มีความล่าช้าเนื่องจากขาดเอกภาพในการบริหารการใช้ทรัพยากรที่แต่ละหน่วยงานมีอยู่ในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเสียหายในวงกว้างต่อชีวิตและทรัพย์สิน เช่นเดียวกับ สิทธิพร มาศเกษม ที่สรุปในผลงานวิจัยว่าการปฏิบัติงานของ ศรชล. ที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

2. ความเป็นมาตรฐานสากล

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและองค์การทางทะเลระหว่างประเทศได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอากาศยานและเรือที่ประสบภัยไว้ โดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร และรายละเอียดในการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องของประเทศตน ซึ่งปัญหาหลักที่พบในการดำเนินการของประเทศไทยอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องโครงสร้างองค์กรและรูปแบบการดำเนินงานตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยมีโครงสร้างการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยรวม 3 โครงสร้าง อันเป็นผลมาจากการมี 3 กลไกตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ปรากฏว่ามีก็เพียงกลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเท่านั้น ที่มีลักษณะโครงสร้างการจัดองค์กรใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตรับผิดชอบของผู้ประสานการค้นหาและช่วยเหลือ (SAR Coordinator : SC) ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ (Rescue Coordination Center : RCC) ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ผู้ประสานภารกิจค้นหาและช่วยเหลือ (SAR Mission Coordinator : SMC) ผู้สั่งการในที่เกิดเหตุ (On Scene Commander/ Incident Commander : OSC/ IC) และหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue Unit : SRU)

อย่างไรก็ตามกลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยก็ยังไม่สมบูรณ์ ดังที่ ธนิต วงศ์ปิยนันทกุล ให้สัมภาษณ์ว่าสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยกำลังพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งศูนย์ประสานงานย่อยทั้งทางอากาศและทางทะเล รวมทั้งกำลังจัดทำแผนการค้นหาและช่วยเหลือฯ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ มาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และคู่มือการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย สำหรับโครงสร้างของ 2 กลไกที่เหลือ ยังไม่ปรากฏความเชื่อมโยงกับโครงสร้างการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลในระดับสากลโดยตรง ต้องอาศัยการตีความว่าบุคลากรแต่ละตำแหน่งทำหน้าที่เสมือนตำแหน่งใดในโครงสร้างของระบบสากล นอกจากนี้ยังขาดรูปแบบการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน เช่น การรายงานและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งมักประสบปัญหาเป็นประจำว่าต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามแนวทางของตนเอง ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ชาติชาย ศรีวรขาน มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่าหน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ยังขาดการทำงานที่ประสานสอดคล้องกัน ตลอดจนการสั่งการ ณ เกิดเหตุ ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกระบวนการตัดสินใจ ส่งผลให้ไม่สามารถลงมือปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันท่วงที

3. ความเป็นมืออาชีพ

แม้ว่าเรื่องการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลจะไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่องค์ความรู้ ทรัพยากร และบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ความไม่เพียงพอของเครื่องมือ/อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก ความไม่เหมาะสมของทรัพยากรที่มีใช้ประจำการ การบริหารจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพ การพัฒนาองค์กรที่ไม่เป็นระบบและต่อเนื่อง การขาดระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะ ความไม่เพียงพอของผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเล และการมุ่งเน้นการจัดการภัยพิบัติเฉพาะทางบกเป็นหลัก ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนทำให้รัฐบาลเร่งรัดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กลไก เครื่องมือ ขีดความสามารถ และความร่วมมือระหว่างภาคส่วน เพื่อให้การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น

การดำเนินงานอย่างมืออาชีพเป็นคุณลักษณะพื้นฐานประการหนึ่งของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) โดยมีหลักการสำคัญมุ่งไปที่ความรับผิดชอบ (Accountability) ของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง ขั้นตอน กฎ และระเบียบของระบบ ซึ่งหมายรวมถึงการประเมินสถานการณ์ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การควบคุมและ

ติดตาม การบริหารจัดการทรัพยากรทั้งกำลังคนและวัสดุอุปกรณ์ และการประเมินผลอีกด้วย ทั้งนี้ จุมพล ลุมพิกานนท์ ได้สรุปบทเรียนจากการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลในอดีตว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง อันมีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมมาในลักษณะมืออาชีพ ความไม่พร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือ และขาดหน่วยรับผิดชอบหลัก สอดคล้องกับ อุดมศักดิ์ ขาวหนูนา ที่ให้สัมภาษณ์ว่าหลายหน่วยงานไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ไม่ปฏิบัติงานตามระบบที่ได้ระบุไว้ และบางหน่วยงานยังคงยึดติดกับการปฏิบัติแบบเดิม ๆ จึงทำให้การปฏิบัติงานเกิดความสับสนวุ่นวาย ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินการของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS)

แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

1. โครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการ

ด้วยกลไกของภาครัฐที่ต่างออกแบบมาเพื่อดำเนินกิจกรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงเป็นธรรมดาที่ความพยายามในการบูรณาการกลไกเหล่านั้นย่อมมีโอกาสเกิดปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของเอกภาพในการบังคับบัญชา ซึ่งเมื่อพิจารณาหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบภารกิจด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยของประชาชน เช่น กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า และหน่วยงานที่มีภารกิจในด้านอื่น ๆ แต่มีทรัพยากรที่สามารถให้การสนับสนุนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลได้ เช่น กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมศุลกากร รวมทั้งการมีกลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และกลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลด้วยแล้ว ปัจจุบันยังไม่อาจสรุปได้ว่า กลไกใดเป็นกลไกหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย แต่สำหรับการดำเนินการของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามนั้น มีโครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการดังนี้

1.1 สหรัฐอเมริกา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งชาติประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร และองค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ โดยมีหน่วยยามฝั่งสหรัฐเป็นผู้แทนกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิและทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้หน่วยยามฝั่งสหรัฐรับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลด้วย

1.2 เครือรัฐออสเตรเลีย มีสภาเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งออสเตรเลีย เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสมือนคณะกรรมการแห่งชาติด้านนี้ โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานความปลอดภัยทางทะเลออสเตรเลียทำหน้าที่เป็นประธานสภาและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงกลาโหม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนจากกรมตำรวจของรัฐต่าง ๆ สำหรับหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศคือหน่วยงานความปลอดภัยทางทะเลออสเตรเลีย

1.3 สาธารณรัฐฟินแลนด์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติ (National SAR Coordination Committee) โดยกระทรวงมหาดไทย มีเจ้าหน้าที่หน่วยยามชายแดนที่มีความรู้ความสามารถเชิงลึกเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเป็นกรรมการ รวมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะผู้บริหารการค้นหาและช่วยเหลือระดับอนุภูมิภาค (Search and Rescue Sub-Region Management Board) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือหน่วยยามชายแดนซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล

1.4 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลือของเวียดนาม (VINASARCOM) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและจัดการการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย อากาศยาน เรือ เรือเล็ก และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันและก๊าซที่ประสบภัยพิบัติทางอากาศหรือทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบ มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะทำงานซึ่งประกอบด้วย กรมการบินพลเรือนเวียดนามทำหน้าที่หลักในการค้นหาและช่วยเหลือทางอากาศ กรมพาณิชยนาวีเวียดนามทำหน้าที่หลักในการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล

เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการของต่างประเทศที่ได้ศึกษาทั้ง 4 ประเทศ จะเห็นว่ามีการกำหนดโครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการไปในทางเดียวกัน คือ การมีคณะกรรมการระดับนโยบายและการมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น มอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลด้านสาธารณสุขมีหน้าที่ในการจัดเตรียมความพร้อมด้านการแพทย์ ให้หน่วยงานทางทหารซึ่งมีกำลังพลจำนวนมาก มีความมานะอดทน ได้รับการฝึกฝน มียานพาหนะและอุปกรณ์เหมาะสมกับการปฏิบัติการทางทะเล เป็นผู้ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือในพื้นที่ หรือการมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความสามารถในการพยากรณ์อากาศ มีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศและคลื่นลม เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดให้กลไกใดหรือหน่วยงานใดเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลจะต้องพิจารณาให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับพันธกิจหลักและความพร้อมของหน่วยงานนั้นด้วย เฉกเช่นเดียวกับการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการระดับนโยบายที่จะต้องมีความเหมาะสม เป็นรูปธรรม และสามารถ

กำหนดทิศทางด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลได้ จึงมีแนวทางการบูรณาการในเรื่องโครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการของประเทศไทย ดังนี้

1. ยกระดับเรื่องการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นวาระแห่งชาติ และแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ

2. กำหนดให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางบก และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

2. กรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่

จากการที่ประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่อากาศยานและเรือที่ประสบภัยในอาณาเขตของตนไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่อนุสัญญากำหนด ซึ่งหมายรวมถึงการดำเนินการจัดทำกรอบกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลโดยตรง กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยที่มีอยู่ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 ที่ให้จัดตั้งองค์กรเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติ และแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย โดยมีบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นกรรมการ และมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หลักการ มาตรการในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย การจัดให้มีการฝึกซ้อม และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทำความตกลงและวิธีการดำเนินการในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเท่านั้น แม้ว่าองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและองค์การทางทะเลระหว่างประเทศจะไม่ได้กำหนดรายละเอียดและรูปแบบเกี่ยวกับกรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่เอาไว้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามแล้ว เห็นได้ว่าประเทศทั้ง 4 ประเทศ มีการกำหนดกรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่ต่างกันดังนี้

2.1 สหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลไว้หลายฉบับ ดังปรากฏให้เห็นในประมวลกฎหมาย Title 14 of the United States Code ที่ได้กำหนดบทบาทของหน่วยยามฝั่งสหรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล การรักษาการและออกกฎระเบียบ และการประกาศเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การกำหนดมาตรฐานของศูนย์ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย รายละเอียดสำคัญของการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งบทลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายดังกล่าว

2.2 เครือรัฐออสเตรเลีย มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดให้มีการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล และได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานความปลอดภัยทางทะเลออสเตรเลีย (Australian Maritime Safety Authority) เพื่อเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบในการปฏิบัติ รวมทั้งแต่งตั้งสภาเพื่อการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งออสเตรเลีย (Australian National Search and Rescue Council) ซึ่งมีหน้าที่พัฒนาและกำกับดูแลเพื่อให้การบูรณาการการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อความปลอดภัยทางน้ำ เช่น The Marine Safety (Domestic Commercial Vessel) National Law Act 2012 อีกด้วย

2.3 สาธารณรัฐฟินแลนด์ เป็นประเทศที่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยไว้จำนวนมาก โดยได้จัดทำกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่มีความละเอียดและมีเนื้อหาครอบคลุมการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านต่าง ๆ เช่น การระบุให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งรวมไปถึงหน้าที่ในการสนับสนุนปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือของกลุ่มอาสาสมัครและบุคคลทั่วไป การกำหนดวิธีการและการพิจารณาเกี่ยวกับค่าชดเชยเพื่อความเสียหายของทรัพย์สินที่นำมาใช้สนับสนุนปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเล การจัดทำและการจัดเก็บข้อมูลระบบทะเบียนการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล การกำหนดระดับสถานการณ์ฉุกเฉิน และวิธีการปฏิบัติสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับต่าง ๆ เป็นต้น

2.4 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล และวิธีการดำเนินการอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งได้รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายพาณิชยนาวี มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลอยู่ด้วยกัน 4 มาตรา โดยกล่าวถึงหน้าที่เข้าให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของบุคคลต่าง ๆ ที่ไม่อาจปฏิเสธการเข้าร่วมได้ การติดต่อประสานงานกับต่างชาติ การระดมสรรพกำลัง และการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษสำหรับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

เนื่องจากปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยจำเป็นต้องมีการดำเนินการในเรื่องอื่นร่วมด้วยอีกหลายประการ เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้อง การจัดสรรทรัพยากรให้มีความเพียงพอและพร้อมต่อการปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่ในการประสานงานและการปฏิบัติ และการจัดให้มีการค้นหาและช่วยเหลือโดยมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดในอนุสัญญา ดังนั้น การนำกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องมารวบรวมไว้ในฉบับเดียวกันโดยจัดเป็นหมวดหมู่ตามประเภทอย่างเป็นระบบจะทำให้ง่ายต่อการค้นหา ง่ายต่อการเข้าถึงและการทำความเข้าใจ สำหรับกรอบอำนาจหน้าที่ของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเกิดจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย จึงสมควรได้รับการปรับปรุงให้การดำเนินการมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยมีแนวทางการบูรณาการในเรื่องกรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ออกพระราชบัญญัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายหลักของเรื่องนี้ และออกกฎหมายลำดับรองให้ครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีการทำประมวลกฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นระบบด้วย

2. มอบอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย เป็น ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ (Rescue Coordination Center : RCC) ของประเทศไทย โดยมีกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทำหน้าที่เป็น ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ทางบก และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็น ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ทางทะเล

3. การเตรียมความพร้อมปฏิบัติการ

มาตรการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่อากาศยานและเรือที่ประสบภัยระหว่างประเทศได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ (Rescue Coordination Center : RCC) และศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ไว้หลายประการ ดังนี้

3.1 มีความพร้อมด้านข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ

3.2 มีระบบการติดต่อสื่อสารภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือที่พร้อมใช้งานได้

3.3 มีรายละเอียดของแผนการปฏิบัติการที่เหมาะสม

3.4 มีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ

3.5 เป็นผู้เริ่มดำเนินการตามแผนงาน ผู้ตั้งผู้ประสานงานในพื้นที่ ผู้พิจารณากำหนดระดับสถานการณ์ฉุกเฉิน และผู้พิจารณาหยุดชั่วคราวหรือยุติการดำเนินการ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ซึ่งมีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ(แห่งชาติ) และมีคุณสมบัติบางประการตรงตามมาตรการที่กำหนดไว้แล้ว คือ ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องทุกวันตลอด 24 ชั่วโมง โดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานโดยใช้ภาษาอังกฤษ มีเครื่องมือในการรับสัญญาณแจ้งเตือนฉุกเฉินผ่านระบบดาวเทียม (COSPAS – SARSAT) ได้ติดตั้งสถานีรับสัญญาณจากดาวเทียม (Local User Terminal : LUT) และศูนย์ควบคุมการปฏิบัติงาน (Mission Control Centre : MCC) แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติศูนย์ประสานงานฯ มีลักษณะเป็นเพียงศูนย์ที่มีหน้าที่ระวังภัย เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างจำกัด ซึ่งเมื่อได้รับการแจ้งเหตุเจ้าหน้าที่ของศูนย์ประสานงานฯ จะทำหน้าที่รับเรื่องและดำเนินการส่งข้อมูลต่อไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความพร้อมให้ความช่วยเหลือในพื้นที่เกิดเหตุเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความเหมาะสมที่จะมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ทางทะเล ที่มีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการขีดความสามารถในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลทั้งปวง เนื่องจากมีความพร้อมด้านของจำนวนบุคลากร มีหน่วยงานระดับภูมิภาคกระจายอยู่ตลอดแนวชายฝั่ง และมีทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลมากที่สุด โดยในส่วนของการเตรียมความพร้อมปฏิบัติการ ควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมที่สำคัญดังนี้

1. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการหน่วยงานและการบริหารจัดการทรัพยากรที่เป็นลายลักษณ์อักษร

2. กำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาและการประสานงานที่เน้นความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา

3. จัดทำแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่อยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และความร่วมมือระหว่างประเทศ

4. ประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินแบบบูรณาการอย่างจริงจัง

5. จัดการฝึกซ้อมรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยเกี่ยวข้องรับทราบขั้นตอนการปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร และมีความชำนาญในการปฏิบัติ

6. จัดเตรียมเครื่องมือ/อุปกรณ์ของหน่วยต่าง ๆ ให้มีความพร้อมและเหมาะสมกับภารกิจ

7. พัฒนาทักษะและความสามารถของเจ้าหน้าที่และจัดสรรอัตรากำลังที่เกี่ยวข้องให้พร้อมปฏิบัติงาน

8. พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบการแจ้งเตือนภัยให้มีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ

9. จัดเตรียมงบประมาณรองรับการปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะ

สรุป

การศึกษาในบทที่ 4 เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานและแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ซึ่งผลการศึกษาตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 สรุปได้ว่า ปัจจุบันกลไกในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยยังคงประสบปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องจากการปฏิบัติงานที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ เอกภาพในการบังคับบัญชา ความเป็นมาตรฐานสากล และความเป็นมืออาชีพ ส่งผลให้การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงได้กำหนดแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย โดยอาศัยแนวคิดของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ซึ่งเป็นระบบสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ และแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทสัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ประกอบด้วย 1) โครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการ ได้แก่ การยกระดับเรื่องการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นวาระแห่งชาติ การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และการกำหนดให้ ศรชล. เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล 2) กรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งชาติ พ.ศ. .... และกฎหมายลำดับรอง การมอบอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย เป็น ศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือ (Rescue Coordination Center : RCC) ของประเทศไทย โดยมี ศรชล. เป็น ศูนย์ประสานงาน

การช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ทางทะเล และ 3) การเตรียมความพร้อมปฏิบัติการ ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และสายการบังคับบัญชา ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เน้นความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา การจัดทำแผนปฏิบัติการที่สามารถปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และความร่วมมือระหว่างประเทศ การประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) อย่างจริงจัง การจัดการฝึกซ้อมรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความชำนาญ การจัดเตรียมเครื่องมือ/อุปกรณ์ของหน่วยต่าง ๆ ให้พร้อมและเหมาะสมกับภารกิจ การพัฒนาทักษะ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ ระบบฐานข้อมูล และระบบการแจ้งเตือนภัย รวมทั้งการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อรองรับภารกิจเป็นการเฉพาะ

บทที่ 5
สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ข้อ ประกอบด้วย 1.) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย 2.) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย และ 3.) เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย โดยในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยใช้การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหลายแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก โดยเมื่อนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาจัดระเบียบแล้วนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประกอบกับแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งได้แนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ซึ่งในบทที่ 5 นี้ จะนำเสนอ 2 ประเด็น คือ สรุปและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผลการวิจัยดังนี้

สรุป

ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย สรุปได้ดังนี้

สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเล นับเป็นภัยคุกคามที่มีแนวโน้มขยายตัวรุนแรงขึ้น อันสืบเนื่องจากการเสียสมดุลทางธรรมชาติจากการใช้และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรอันกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลประการหนึ่งที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับการจัดให้มีการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามมาตรฐานสากล อย่างมืออาชีพ ซึ่งจากการประเมินสภาวะแวดล้อมในอนาคตนั้น ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและความถี่สูงขึ้น และจะมีจำนวนประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบและมีความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก โดยในส่วนของชายฝั่งทะเลประเทศไทยในห้วง 10 ปีข้างหน้า หน่วยรับผิดชอบควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติจาก พายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุม คลื่นพายุซัดฝั่ง คลื่นสึนามิ และอุบัติภัยจากเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ

กลไกในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ประกอบด้วย 3 กลไก ได้แก่ 1.) กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 ให้มีคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และองค์กรเพื่อรับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติ ปัจจุบันมีรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการอำนวยการ) เป็นประธานกรรมการแห่งชาติฯ มีสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นศูนย์ประสานงานฯ มีกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยค้นหา ช่วยเหลือ และระวังภัย 2.) กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย มีกระทรวงมหาดไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ร่วมกับหน่วยรับผิดชอบอื่น ๆ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และ 3.) กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ที่ยกระดับมาจากศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งปวง ซึ่งหมายรวมถึงการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเล โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมศุลกากร มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ

ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย สรุปได้ดังนี้

โดยทั่วไป กลไกในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลทั้ง 3 กลไก มีระดับของกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานที่ไม่เหมือนกัน ทำให้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวข้องแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้น ความพยายามที่จะบูรณาการขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจึงยังทำได้ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะในประเด็นความสอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากลด้านการบูรณาการหน่วยงาน ซึ่งพบว่าในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินการของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในยุคปัจจุบัน 13 ประการ ของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จำนวน 15 ประการ และของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จำนวน 15 ประการ

กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการรายงาน กำลังพล อุปกรณ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกไม่เพียงพอ ขาดการวางแผนงานด้านระบบสื่อสาร ขาดการจัดหาช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสม ขาดการประชาสัมพันธ์ช่องทางการติดต่อและแจ้งอุบัติภัย ขาดแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยเกี่ยวข้อง ขาดความจริงจังในการฝึกซ้อม ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเท่าที่ควร การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อรับมือกับเหตุฉุกเฉินไม่คล่องตัว ขาดการพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ ขาดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เกิดช่องว่างในลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนจนเกิดการเกี่ยงงาน และระบบทะเบียนเรือไม่ทันสมัย

กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้แก่ ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ ขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ขาดการวางแผนในภาพรวม ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติ ขาดความชัดเจนในการจัดการแต่ละประเภทของภัย ขาดระบบฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยของแต่ละประเภทภัย ขาดการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่มีหลายขั้นตอน ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะ ขาดการเตรียมพร้อมของระบบการบริหารวิกฤติการณ์ ขาดผู้มีความรู้ความสามารถด้านบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเล และมุ่งเน้นการบริหารจัดการภัยพิบัติเฉพาะทางบกเป็นหลัก

กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ได้แก่ ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ ไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาหน่วยงานนอกสังกัด งบประมาณในการปฏิบัติการมีจำกัด โครงสร้างไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วย ขีดความสามารถของหน่วยมีอยู่อย่างจำกัด ขาดนโยบายที่ชัดเจน กฎหมายรองรับไม่ชัดเจน ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับงาน ขาดการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ ไม่มีหน่วยปฏิบัติในทะเลของตนเอง ขาดบุคคลากรปฏิบัติงานประจำหรือแบบเต็มเวลา ภาพลักษณ์ของ ศรชล. เป็นภาพการปฏิบัติงานของกองทัพเรือ ยังไม่มีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน องค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ยังไม่เพียงพอ และแนวปฏิบัติในการทำงานและประสานงานร่วมกันยังไม่ชัดเจน

การเปรียบเทียบกลไกการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลกับต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม พบว่าประเทศเหล่านี้ล้วนให้ความสำคัญกับโครงสร้างและนโยบายที่จะต้องกำหนดให้มีความชัดเจนทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารระดับชาติ และหน่วยปฏิบัติการ/ศูนย์ปฏิบัติการ การจัดเตรียมความพร้อมด้านแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นระดับชั้นตามความจำเป็นและเหมาะสม การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบที่เป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติงานได้จริง นอกจากนี้แนวคิดเรื่องระบบ

บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทด้านการบริหารจัดการของแต่ละประเทศได้ แม้ว่าจะมีสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน

ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย สรุปได้ดังนี้

การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงาน ทำให้ทราบว่าการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ทั้ง 3 กลไก ยังเป็นไปในลักษณะที่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และที่สำคัญคือการบูรณาการระหว่างกลไกด้วยกันเอง ดังนั้น ปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องหลายประการจึงยังคงปรากฏให้เห็นเป็นประจำ ส่งผลให้การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับคุณลักษณะพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทยแล้ว สามารถสรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาได้ 3 ประการ คือ เอกภาพในการบังคับบัญชา ความเป็นมาตรฐานสากล และความเป็นมืออาชีพ

แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย อาศัยมุมมองด้าน 1.) โครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการ เพื่อให้มีการพิจารณาในระดับนโยบาย มอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจหลักของหน่วย ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขีดสมรรถนะและจำนวนของกำลังพล/บุคลากร การฝึกฝน ทรัพยากรและอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติการทางทะเล ความพร้อมที่เป็นรูปธรรมและสามารถกำหนดทิศทางด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลได้ เพื่อมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชาของกลไกต่าง ๆ 2.) กรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่ เพื่อให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และการออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติการของหน่วยเกี่ยวข้องที่ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งความจำเป็นในการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ในฉบับเดียวกัน จัดเป็นหมวดหมู่ตามประเภทอย่างเป็นระบบ เพื่อความสะดวกในการค้นหา การเข้าถึง และการทำความเข้าใจ และ 3.) การเตรียมความพร้อมปฏิบัติการ เพื่อให้การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทยเป็นอย่างมืออาชีพ มีการเตรียมข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ ระบบการติดต่อสื่อสารภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือที่พร้อมใช้งานได้ รายละเอียดของแผนการปฏิบัติการที่เหมาะสม การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 คณะรัฐมนตรีควรยกระดับเรื่องการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นวาระแห่งชาติ และแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ

1.2 คณะรัฐมนตรีควรมอบหมายให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางบก และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

1.3 คณะรัฐมนตรีและหน่วยเกี่ยวข้องควรออกพระราชบัญญัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับเรื่องนี้ และออกกฎหมายลำดับรองให้ครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีการทำประมวลกฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

1.4 คณะรัฐมนตรีควรมอบอำนาจให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ทางบก และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (Rescue Sub-Center : RSC) ทางทะเล

2. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

2.1 คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการหน่วยงาน และการบริหารจัดการทรัพยากรให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน

2.2 คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และ ศรชล. ควรกำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาและการประสานงานที่เน้นความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา

2.3 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรจัดทำแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่อยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และความร่วมมือระหว่างประเทศ

2.4 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินแบบบูรณาการอย่างจริงจัง

2.5 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรจัดการฝึกซ้อมรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลต่าง ๆ เพื่อให้ทราบขั้นตอนการปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร และมีความชำนาญในการปฏิบัติ

2.6 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรจัดเตรียมเครื่องมือ/อุปกรณ์ของหน่วยต่าง ๆ ให้มีความพร้อมและเหมาะสมกับภารกิจ

2.7 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรพัฒนาทักษะและความสามารถของเจ้าหน้าที่และจัดสรรอัตรากำลังที่เกี่ยวข้องให้พร้อมปฏิบัติงาน

2.8 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบการแจ้งเตือนภัยให้มีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ

2.9 สำนักงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณรองรับการปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของ ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

3.1 ควรศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย ภายนอกเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทย

3.2 ควรศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ในการสนับสนุนภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ภราดร พวงแก้ว, พลเรือตรี. “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลกับบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2561.

วาสนา แสงคำ. “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ค.ศ. 1979 : ศึกษากรณีความเหมาะสมในการเข้าเป็นภาคีของประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง”. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2553.

สิทธิพร มาศเกษม, พลเรือตรี. “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2560.

สุชา เคี่ยมทองคำ, พลเรือตรี. “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลในห้วง 10 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2560-2569)”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2560.

สุพจน์ สายวงศ์ปัญญา, พลเรือตรี. “ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2560.

อนุสรณ์ แก้วกังวาล. “ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2557.

สัมภาษณ์

จุมพล ลุมพิกานนท์, พลเรือเอก, อดีตรองปลัดกระทรวงกลาโหม. สัมภาษณ์. 10 พฤษภาคม 2562.

เจริญพล คุ้มราษี, พลเรือโท, เสนาธิการกองเรือยุทธการ. สัมภาษณ์. 8 มีนาคม 2562.

ชาติชาย ศรีวรขาน, พลเรือเอก, เลขาธิการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. สัมภาษณ์. 4 มีนาคม 2562.

ธนิต วงศ์ปิยนันทกุล, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย. สัมภาษณ์. 14 มีนาคม 2562.

ภราดร พวงแก้ว, พลเรือโท, เจ้ากรมยุทธการทหารเรือ. สัมภาษณ์. 24 เมษายน 2562.

สิทธิพร มาศเกษม, พลเรือโท, ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค 3. สัมภาษณ์. 21 มีนาคม 2562.

อภิชัย สมพลกรัง, พลเรือตรี, ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนความมั่นคงทางทะเล ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. สัมภาษณ์. 17 เมษายน 2562.

อุดมศักดิ์ ขาวหนูนา, ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 4 ประจวบคีรีขันธ์. สัมภาษณ์. 30 เมษายน 2562.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 136 ตอนที่ 60 ก, 12 มีนาคม 2562.

“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 52 ก, 7 กันยายน 2550.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กลาโหม, กระทรวง. “แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม”. 2558.

กองทัพเรือ. “คำสั่งกองทัพเรือ (เฉพาะ) ที่ 292/2560 ลง 11 เม.ย.60 เรื่อง ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ”. 2560.

คณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย, สำนักงาน. “คู่มือการปฏิบัติงานกระบวนงานด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบภัย”. 2560.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558”. 2558.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. “ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย”. 2559.

ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. “นโยบายผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและแผนปฏิบัติงานของ ศรชล. ประจำปีงบประมาณ 2558”. 2558.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2557-2561”. 2557.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564”. 2558.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ 2560-2564”. 2560.

ฐานข้อมูลอิเล็คทรอนิกส์

ท่าอากาศยาน, กรม. “เกี่ยวกับศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.airports.go.th/th/content/203/287.html, 2556.

วิทยา ยาม่วง. “การศึกษาความเสี่ยงของการเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำป่าสักบริเวณจังหวัดพระนครศรีอยุธยา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.mot.go.th/file_upload/2559/announcement_risk_by_Withaya.pdf, 2559.

ภาษาต่างประเทศ

Non-Published Document

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. “World Disasters Report 2012”. 2012.

Electronic Database

Finland Border Guard. “Maritime Search and Rescue Manual 2010”. (Online). Available : https://www.raja.fi/sar/en/system, 2010.

National Search and Rescue Council. “National Search and Rescue Manual”. (Online). Available : https://natsar.amsa.gov.au/document/NATSAR-Manual/NATSAR-Manual-January-2019.pdf, 2019.

“United States National Search and Rescue Plan - 1999”. (Online). Available : https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Other_Pubs/nsp.pdf, 1999.

“Viet Nam Search and Rescue to Present Natural Disaster Search and Rescue Activities in Viet Nam”. (Online). Available : https://www.apec-epwg.org/public/uploadfile/act/3950a47d32e61a723608b3066fa074c6.pdf, 2017.

ภาค ผนวก

บทสัมภาษณ์

การวิจัยครั้งนี้ได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย จำนวน 8 ท่าน เพื่อขอทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และแนวคิดในการพัฒนา/ปรับปรุงการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยมีข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. พลเรือเอก ชาติชาย ศรีวรขาน เลขาธิการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สัมภาษณ์, 2562)

ถึงแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้จัดทำแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลในระดับต่าง ๆ รองรับ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ หน่วยต่าง ๆ ยังคงขาดการทำงานที่ประสานสอดคล้องกัน (Matrix Synchronization) ระหว่างหน่วยงานสั่งการที่เกิดเหตุ ซึ่งไม่เป็นไปตามกระบวนการตัดสินใจ (OODA Loop) ส่งผลให้ไม่สามารถลงมือปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันท่วงที ทั้งนี้ ศรชล.ในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ปัจจุบันได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกเหนือจากกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศเพื่อการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยแล้ว ศรชล. ยังมีกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูล บูรณาการข่าวสาร และประสานการปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์อีก สำหรับด้านการฝึก ศรชล. ได้มีการฝึกค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลระหว่างประเทศกับสาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ สาธารณภัย/ภัยพิบัติ/อุบัติภัยภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทยที่จะเป็นสาเหตุหลักให้เกิดปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ในห้วง 10 ปีข้างหน้า คือ อุบัติภัยจากเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ ส่วนพายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุม คลื่นพายุซัดฝั่ง คลื่นสึนามิ และโรคระบาด จะเป็นสาเหตุรองในลำดับต่อไป

2. พลเรือโท เจริญพล คุ้มราษี เสนาธิการกองเรือยุทธการ (สัมภาษณ์, 2562)

ศรชล. เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล โดยมีกองเรือยุทธการ กองทัพเรือ เป็นหน่วยหลักในการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดตั้งหมู่เรือบรรเทาสาธารณภัย (มบภ.) ประกอบด้วยกำลังทางเรือ อากาศยาน และชุดปฏิบัติการพิเศษ ตั้งแต่ภาวะปกติเพื่อสนับสนุนทัพเรือภาค (ทรภ.) และ ศรชล. ในภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยหรือตามที่กองทัพเรือจะสั่งการ โดยมีกองการฝึกกองเรือยุทธการเป็นหน่วยฝึกศึกษาเพื่อให้กำลังพล

ประจำหน่วยมีขีดความสามารถในการปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลต้องอาศัยการบูรณาการทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกกองทัพเรือเพื่อให้การปฏิบัติมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ ดังนั้น การบูรณาการงานของหน่วยงานรับผิดชอบหลักและ/หรือของหน่วยที่เกี่ยวข้องจะทำให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้น จึงควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น ศรชล. เพื่อให้สามารถบูรณาการวางแผนในการฝึกอบรม กำลังพล ควบคุมกับการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือให้สอดคล้องกับสถานการณ์ อันจะทำให้การปฏิบัติไม่ซ้ำซ้อน และเกิดความคุ้มค่า ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จคือการให้ความร่วมมืออย่างจริงใจ สำหรับทิศทางในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ในห้วง 10 ปีข้างหน้า น่าจะมีสาเหตุหลักมาจากคลื่นพายุซัดฝั่ง ส่วนเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ พายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุม คลื่นสึนามิ และอากาศยานประสบภัยจะเป็นอันดับรอง

3. พลเรือโท สิทธิพร มาศเกษม ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค 3 (สัมภาษณ์, 2562)

การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศทำให้อุบัติภัยหรือสาธารณภัยทางทะเลสามารถเกิดได้ทุกห้วงเวลา และสาเหตุสำคัญที่จะต้องเฝ้าระวังและเตรียมการรับสถานการณ์มากที่สุดทางด้านฝั่งทะเลอันดามัน คือ อุบัติภัยจากเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ ส่วนภัยพิบัติอื่น ๆ หน่วยงานรับผิดชอบและหน่วยเกี่ยวข้องในพื้นที่ได้มีการถอดบทเรียนและจัดเตรียมความพร้อมทั้งในด้านการแจ้งเตือน การฝึก และการเตรียมเครื่องมือไว้แล้ว ซึ่งเดิมทีหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลในพื้นที่ฝั่งทะเลอันดามัน คือ ทัพเรือภาคที่ 3 เนื่องจากมีความพร้อมทั้งด้านองค์บุคคลและองค์วัตถุรวมทั้งเครื่องมือในการปฏิบัติการ แต่ภายหลังมีการปรับ ศรชล. จากศูนย์ประสานงานเป็นศูนย์อำนวยการ จะทำให้ ศรชล.ภาค 3 (ใหม่) มีบทบาทหลักแทน ส่วนทัพเรือภาคที่ 3 ต้องปรับบทบาทเป็นหน่วยสนับสนุนแทน ทั้งนี้ จากประสบการณ์ปฏิบัติภารกิจการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่ผ่านมาสรุปได้ว่าการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในพื้นที่นับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก โดยสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อบูรณาการงานด้วยการมีแผนและโครงสร้างการปฏิบัติที่ชัดเจน การฝึกซ้อมในสถานการณ์ต่าง ๆ การจัดเตรียมเครื่องมือ/อุปกรณ์ของหน่วยให้มีความพร้อม การมีระบบแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพและการมีงบประมาณรองรับในการปฏิบัติการเป็นการเฉพาะ

4. พลเรือโท ภราดร พวงแก้ว เจ้ากรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือ (สัมภาษณ์, 2562)

ปัจจุบันการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทยเป็นไปในลักษณะของการประสานการปฏิบัติ โดยอาศัยการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานร่วมกัน

ภายใต้การอำนวยการของ ศรชล. แต่ในพื้นที่ปฏิบัติการที่ห่างจากชายฝั่งมาก ๆ จะมอบภารกิจให้กองทัพเรือดำเนินการเป็นหลัก เนื่องจากเป็นหน่วยงานเดียวที่มียุทโธปกรณ์และขีดความสามารถในการปฏิบัติการในทะเลเปิด ซึ่งกองทัพเรือได้จัดให้มีการเตรียมความพร้อมที่สำคัญ ได้แก่ การเฝ้าระวังสถานการณ์ทางทะเลตลอด 24 ชม. การประสานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การติดตามสถานการณ์ในพื้นที่ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ในลักษณะของแผนเผชิญเหตุ และการจัดเตรียมกำลังเตรียมพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะหมวดเรือเฉพาะกิจ ทั้งนี้ ในภาพรวมกระบวนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยยังขาดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการดำเนินการที่ชัดเจน ขาดกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดเอกภาพในการบูรณาการและการบริหารจัดการทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลต่อความรวดเร็วและความสำเร็จของภารกิจ นอกจากนี้แนวโน้มภัยพิบัติจากพายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุม และอุบัติภัยจากเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ ภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทย ในห้วง 10 ปีข้างหน้า มีโอกาสเกิดสูง ขณะที่การเกิดคลื่นสึนามิจะส่งผลกระทบระดับวิกฤติต่อประเทศไทยมากกว่าสาธารณภัยอื่น ๆ

5. พลเรือตรี อภิชัย สมพลกรัง ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนความมั่นคงทางทะเล ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สัมภาษณ์, 2562)

กลไกปกติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย รวมถึงผู้ประสบภัยกรณีการเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงในทะเลนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นหน่วยประสานงานในการอำนวยการในการค้นหาและช่วยเหลือฯ อย่างไรก็ตามศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือฯ ทำได้แค่เพียงการอำนวยการในภาพรวม แต่หน่วยที่รับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือฯ แบบเฉพาะเจาะจงนั้น รัฐบาลไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจน มีเพียงแต่การมอบหมายให้รับผิดชอบแต่ยังไม่มีเอกสารสั่งการให้หน่วยใดรับผิดชอบโดยเฉพาะเจาะจง ทำให้ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประภัยภัยทางทะเลในหลายเหตุการณ์มีความล่าช้า ไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีเอกภาพในการประสานให้หน่วยที่อยู่ในพื้นที่เข้าปฏิบัติการ หรือไม่สามารถบริหารการใช้งานทรัพยากรที่แต่ละหน่วยงานมีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเสียหายในวงกว้างต่อชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้น ศรชล. ซึ่งได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ ในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขสถานการณ์ในภาวะปกติที่ต้องการการบูรณาการ จึงสามารถดำเนินการลดช่องว่างของกลไกปกติในการค้นหาและช่วยเหลือฯ ด้วยการบูรณาการขีดความสามารถและทรัพยากรของหน่วยงานที่หลากหลายเข้าด้วยกันอย่างกลมกลืนและประสานสอดคล้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานร่วมกัน สนับสนุนด้วยข้อมูลข่าวสารในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือฯ ให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงที

6. ดร.ธนิต วงศ์ปิยนันทกุล ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย กระทรวงคมนาคม (สัมภาษณ์, 2562)

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย (Bangkok Rescue Coordination Center) ซึ่งต่อไปจะดำเนินการแต่งตั้งศูนย์ประสานงานย่อยทั้งทางอากาศและทางทะเล โดยแต่ละศูนย์ประสานงานย่อยจะมีเขตพื้นที่รับผิดชอบคลอบคลุมเขตค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยของประเทศไทย รวมทั้งกำลังจัดทำแผนการค้นหาและช่วยเหลือฯ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ มาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และคู่มือการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย (International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual : IAMSAR) ตลอดจนพัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1. ด้านบุคลากร : จัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ 24 ชม. เพื่อปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางอากาศ ทางทะเล และระบบการดาวเทียมค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย 2. ด้านทักษะทางเทคนิคเฉพาะด้าน : สรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเทคนิคเฉพาะด้านการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และจัดให้มีกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ 3. ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ประสานงานเพื่อหารือการจัดทำกฎหมายแม่บทให้สอดคล้องและบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานทางทะเล และ 4. ด้านเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ทันสมัย : ส่งเสริมให้การประสานการปฏิบัติทั้งทางอากาศและทางทะเลให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ สาธารณภัย/ภัยพิบัติ/อุบัติภัยภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทยที่จะเป็นสาเหตุหลักให้เกิดปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ในห้วง 10 ปีข้างหน้า คือ อากาศยานประสบภัย อุบัติภัยเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ คลื่นพายุซัดฝั่ง และการก่อการร้ายทางทะเล

7. นายอุดมศักดิ์ ขาวหนูนา ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 4 ประจวบคีรีขันธ์ กระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 2562)

สาธารณภัย/ภัยพิบัติ/อุบัติภัย ภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทยที่น่าจะเป็นสาเหตุหลักให้เกิดปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ในห้วง 10 ปีข้างหน้า ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุม และลำดับรองลงมาคือคลื่นพายุซัดฝั่ง ทั้งนี้ในส่วนของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อการจัดการสาธารณภัยและการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะการปฏิบัติตามบทที่ 5 การจัดการในภาวะฉุกเฉิน โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ มีผู้แทนกองทัพเรือเป็นหัวหน้าส่วนปฏิบัติ

ร่วมปฏิบัติงานกับกองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ตลอดจนจัดทำแผนและฝึกซ้อมร่วมกัน สำหรับปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินการที่สำคัญได้แก่ การทำความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เนื่องจากหลายหน่วยงานไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองตามแผนฯ และไม่ปฏิบัติงานตามระบบการบัญชาการเหตุการณ์ที่ได้ระบุไว้ จึงทำให้การปฏิบัติงานเกิดความสับสน วุ่นวาย และบางหน่วยงานไม่ยอมรับที่จะปฏิบัติตามแผนฯ ยังคงยึดติดกับการปฏิบัติแบบเดิม ๆ รวมทั้งมีกฎหมายหลายฉบับในการปฏิบัติการ ซึ่งเมื่อพิจารณาในภาพรวมยังคงมีความขัดแย้งทางแนวคิดในการบริหารจัดการแต่ในการปฏิบัติการมีขีดความสามารถสูง ทั้งนี้หากทุกหน่วยที่ปฏิบัติงานร่วมกันดำเนินการตามแผนฯ และปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ จะทำให้เกิดการบูรณาการงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

8. พลเรือเอก จุมพล ลุมพิกานนท์ อดีตรองปลัดกระทรวงกลาโหม (สัมภาษณ์, 2562)

ภาวะโลกร้อนและปริมาณการคมนาคมขนส่งทางทะเลและห้วงอากาศเหนือทะเลที่มากขึ้นทำให้ภัยพิบัติทางทะเลมีโอกาสเกิดมากขึ้น โดยเฉพาะภัยจากพายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุมที่มีโอกาสเกิดสูงมากที่สุด ส่วนลำดับรองลงมาคือภัยจากคลื่นพายุซัดฝั่งและเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ ในขณะที่ศักยภาพหรือขีดความสามารถของประเทศไทยในการตอบสนองต่อภัยนั้น ๆ ยังน้อยอยู่ เพราะไม่มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ไม่มีหน่วยรับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่มีการเตรียมพร้อมทั้งองค์บุคคลและองค์วัตถุในการรับมือกับภัยพิบัติ ซึ่งบทเรียนในอดีตที่มีการเกิดภัยพิบัติทางทะเล ไม่ว่ากรณีเรือจม เครื่องบินตก หรือประสบภัยในทะเลในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง แม้จะมีการฝึกค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลทุกปี แต่เมื่อเกิดสถานการณ์จริงก็จะประสบปัญหาทุกครั้ง เพราะไม่มีหน่วยรับผิดชอบหลัก บุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่ได้รับการฝึกอบรมมาในลักษณะมืออาชีพ ความไม่พร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือ จึงปฏิบัติกันในลักษณะของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปทุกครั้ง สำหรับแนวคิดในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยนั้น ควรศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ พันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องมีความรับผิดชอบ ความร่วมมือในภูมิภาค รวมไปถึงกฎหมายภายในประเทศที่มี กำหนดหน่วยรับผิดชอบหลักที่มีขีดความสามารถพื้นฐานเพียงพอที่จะรับหน้าที่เป็นศูนย์ SAR ของประเทศทางทะเล ซึ่งน่าต้องเป็นกองทัพเรือหรืออาจอยู่ในรูปแบบของ ศรชล. ซึ่งบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานทางทะเล มีการเตรียมความพร้อมทั้งองค์บุคคล องค์วัตถุและองค์ความรู้ในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือฯ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อรองรับการปฏิบัติที่ชัดเจน

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ สกุล : พลเรือตรี ไพศาล มีศรี

วัน เดือน ปีเกิด : 6 พฤศจิกายน 2506

การศึกษา : โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 23
: โรงเรียนนายเรือ รุ่นที่ 80
: โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ 56
: วิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ 40

ประวัติการทำงานโดยย่อ

: ผู้บังคับการเรือหลวงล่องลม กองเรือฟริเกตที่ 1 กองเรือยุทธการ
: ผู้บังคับกองพัน กรมนักเรียนนายเรือรักษาพระองค์ โรงเรียนนายเรือ
: หัวหน้าแผนกนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ กองนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารเรือ
: นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำผู้ช่วยเสนาธิการทหารเรือฝ่ายกำลังพล
: นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำรองเสนาธิการทหารเรือ
: รองผู้อำนวยการกองวิจัยและพัฒนาหลักการ สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทางทหารกองทัพเรือ
: รองผู้บังคับการกรมต่อสู้อากาศยานที่ 2 หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง
: รองเสนาธิการหน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง
: ผู้อำนวยการกองยุทธการ กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ 2
: นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ
: ผู้บังคับการกรมรักษาฝั่งที่ 1 หน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง
: เสนาธิการกองเรือฟริเกตที่ 1 กองเรือยุทธการ
: รองผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการต่อสู้อากาศยานและรักษาฝั่ง
: ผู้ช่วยนายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำรองปลัดกระทรวงกลาโหม
: นายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำกองบัญชาการกองทัพเรือ

ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้บัญชาการกองเรือฟริเกตที่ 2 กองเรือยุทธการ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลเรือตรี ไพศาล มีศรี **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 61

ทะเลไทยถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่งทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซึ่งนับวันกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเลจะยิ่งสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และผาสุกให้กับประเทศไทยอย่างประเมินค่าไม่ได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแฝงไปด้วยอันตรายจากสภาวะแวดล้อมรอบด้านด้วยผืนน้ำทะเลที่กว้างใหญ่และยากลำบากต่อการค้นหาและช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงทีหากเกิดเหตุพิบัติภัย กอปรกับสถานการณ์ทั่วโลกที่กำลังเผชิญกับความแปรปรวนทางธรรมชาติอย่างรุนแรงโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก มีการประเมินว่าภูมิภาคนี้มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติร้อยละ 44.4 ความเสี่ยงในการสูญเสียชีวิตของประชาชนร้อยละ 82 ความเสี่ยงที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบร้อยละ 94 และความเสี่ยงต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจร้อยละ 94 ซึ่งสอดคล้องกับการประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลของประเทศไทย อันมีสาเหตุสำคัญมาจากพายุหมุนเขตร้อน ลมมรสุม คลื่นพายุซัดฝั่ง คลื่นสึนามิ และอุบัติภัยจากเรือล่มกลางทะเลที่ได้คร่าชีวิตประชาชนและผู้ใช้ประโยชน์จากทะเลไปแล้วจำนวนมาก

แม้ว่าการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลจะไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ทว่าการดำเนินการที่ผ่านมาภายใต้กลไกระดับชาติของ “ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย” “กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” และ “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” (ซึ่งต่อมายกระดับเป็น “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562) ยังคงปรากฏความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล มีความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่ของหน่วยเกี่ยวข้อง มีความล้าสมัยของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับด้านความปลอดภัยทางทะเล ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยปฏิบัติงานหลัก ทำให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชาและเป็นมืออาชีพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาแนวคิดในด้านนี้เพื่อให้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยมีความเหมาะสม เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และบรรลุเป้าหมายความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเลโดยเร็ว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย
2. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย
3. กำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา :

1.1. ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ภัยพิบัติที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเล โดยไม่รวมถึงภัยพิบัติที่เป็นผลกระทบจากสงครามหรือความขัดแย้งระหว่างรัฐ

1.2. ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะเฉพาะจากหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศบางประเทศเท่านั้น

1.3. เน้นการวิจัยในส่วนของแนวคิดหรือหลักการกว้าง ๆ เพื่อการพัฒนา/ปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยไม่พิจารณารายละเอียดของผังการจัดหน่วย

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ : ดำเนินการวิจัยเฉพาะพื้นที่ภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทย

3. ขอบเขตด้านประชากร : คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์จำนวน 8 ท่าน จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

4. ขอบเขตด้านเวลา : ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 - มิถุนายน พ.ศ. 2562

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ประกอบด้วย

1. การรวบรวมข้อมูลจากแหล่ง

1.1. ทุติยภูมิ จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติ ทฤษฎี/แนวคิด และการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย และของต่างประเทศบางประเทศ รวมทั้งทฤษฎี/แนวคิดการบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงาน

1.2. ปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และแนวคิดในการพัฒนา/ปรับปรุงการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2. การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในประเด็นความสอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล โดยเฉพาะประเด็นการบูรณาการหน่วยงาน

3. การนำเสนอแนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากล

ผลการวิจัย

1. วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

1.1 **สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเล** เป็นภัยคุกคามที่มีแนวโน้มขยายตัวรุนแรงขึ้น อันสืบเนื่องจากการเสียสมดุลทางธรรมชาติจากการใช้และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรอันกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลประการหนึ่งที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับการจัดให้มีการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามมาตรฐานสากล อย่างมืออาชีพ ซึ่งจากการประเมินสภาวะแวดล้อมในอนาคตนั้น ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและความถี่สูงขึ้น และจะมีจำนวนประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบและมีความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก โดยในส่วนของชายฝั่งทะเลประเทศไทยในห้วง 10 ปีข้างหน้า หน่วยรับผิดชอบควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติจาก พายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุม คลื่นพายุซัดฝั่ง คลื่นสึนามิ และอุบัติภัยจากเรือโดนกัน/เรือไฟไหม้/เรือสูญหาย/คนพลัดตกน้ำ

1.2 **กลไกในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย** ประกอบด้วย 3 กลไก ได้แก่ 1.) กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ที่จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 ให้มีคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และองค์กรเพื่อรับผิดชอบการค้นหาและช่วยเหลือแห่งชาติ ปัจจุบันมีรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ด้านการอำนวยการ) เป็นประธานกรรมการแห่งชาติฯ มีสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นศูนย์ประสานงานฯ มีกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยค้นหา ช่วยเหลือ และระวังภัย 2.) กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

มีกระทรวงมหาดไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ร่วมกับหน่วยรับผิดชอบอื่น ๆ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และ 3.) กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งปวง ซึ่งหมายรวมถึงการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเล โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมเจ้าท่า และกรมศุลกากร มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ

2. วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

2.1 **โดยทั่วไป** กลไกในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลทั้ง 3 กลไก มีระดับของกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานที่ไม่เหมือนกัน ทำให้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวข้องแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้น ความพยายามที่จะบูรณาการขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจึงยังทำได้ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะในประเด็นความสอดคล้องกับทฤษฎี/แนวคิด/มาตรฐานสากลด้านการบูรณาการหน่วยงาน ซึ่งพบว่าในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินการของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในยุคปัจจุบัน 13 ประการ ของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จำนวน 14 ประการ และของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จำนวน 15 ประการ

2.2 **กลไกของศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย** ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการรายงาน กำลังพล อุปกรณ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกไม่เพียงพอ ขาดการวางแผนงานด้านระบบสื่อสาร ขาดการจัดหาช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสม ขาดการประชาสัมพันธ์ช่องทางการติดต่อและแจ้งอุบัติภัย ขาดแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยเกี่ยวข้อง ขาดความจริงจังในการฝึกซ้อม ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเท่าที่ควร การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อรับมือกับเหตุฉุกเฉินไม่คล่องตัว ขาดการพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ ขาดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เกิดช่องว่างในลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนจนเกิดการเกี่ยงงานและระบบทะเบียนเรือไม่ทันสมัย

2.3 **กลไกของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ** ได้แก่ ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ ขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ขาดการวางแผนในภาพรวม ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติ ขาดความชัดเจน

ในการจัดการแต่ละประเภทของภัย ขาดระบบฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยของแต่ละประเภทภัย ขาดการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขาดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่มีหลายขั้นตอน ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลเป็นการเฉพาะ ขาดการเตรียมพร้อมของระบบการบริหารวิกฤติการณ์ ขาดผู้มีความรู้ความสามารถด้านบริหารจัดการสาธารณภัยทางทะเล และมุ่งเน้นการบริหารจัดการภัยพิบัติเฉพาะทางบกเป็นหลัก

2.3 **กลไกของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล** ได้แก่ ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ ไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาหน่วยงานนอกสังกัด งบประมาณในการปฏิบัติการมีจำกัด โครงสร้างไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วย ขีดความสามารถของหน่วยมีอยู่อย่างจำกัด ขาดนโยบายที่ชัดเจน กฎหมายรองรับไม่ชัดเจน ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับงาน ขาดการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ ไม่มีหน่วยปฏิบัติในทะเลของตนเอง ขาดบุคคลากรปฏิบัติงานประจำหรือแบบเต็มเวลา ภาพลักษณ์ของ ศรชล. เป็นภาพการปฏิบัติงานของกองทัพเรือ ยังไม่มีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน องค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ยังไม่เพียงพอ และแนวปฏิบัติในการทำงานและประสานงานร่วมกันยังไม่ชัดเจน

2.4 **การเปรียบเทียบกลไกการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลกับต่างประเทศ** อาทิ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม พบว่าประเทศเหล่านี้ล้วนให้ความสำคัญกับโครงสร้างและนโยบายที่จะต้องกำหนดให้มีความชัดเจน ทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารระดับชาติ และหน่วยปฏิบัติการ/ศูนย์ปฏิบัติการ การจัดเตรียมความพร้อมด้านแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นระดับชั้นตามความจำเป็นและเหมาะสม การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบที่เป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติงานได้จริง นอกจากนี้แนวคิดเรื่องระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ที่นิยมใช้อย่างกว้างขวางสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทด้านการบริหารจัดการของแต่ละประเทศได้ แม้ว่าจะมีสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน

3. วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย

3.1 **การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงาน** ทำให้ทราบว่าการดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทยทั้ง 3 กลไก ยังเป็นไปในลักษณะที่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และที่สำคัญคือการบูรณาการระหว่างกลไกด้วยกันเอง ดังนั้น ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการจึงยังคงปรากฏให้เห็นเป็นประจำ ส่งผลให้การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับคุณลักษณะพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐ

ออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย แล้ว สามารถสรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาได้ 3 ประการ คือ เอกภาพในการบังคับบัญชา ความเป็นมาตรฐานสากล และความเป็นมืออาชีพ

3.2 **แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของไทย** อาศัยมุมมองด้าน 1.) โครงสร้างและแนวคิดบริหารจัดการ เพื่อให้มีการพิจารณาในระดับนโยบาย มอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจหลัก ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขีดสมรรถนะและจำนวนของกำลังพล/บุคลากร การฝึกฝน ทรัพยากรและอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติการทางทะเล ความพร้อมที่เป็นรูปธรรมและสามารถกำหนดทิศทางด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลได้ เพื่อมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเอกภาพในการบังคับบัญชาของกลไกต่าง ๆ 2.) กรอบกฎหมายและอำนาจหน้าที่ เพื่อให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และการออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติการของหน่วยเกี่ยวข้องที่ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งความจำเป็นในการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ในฉบับเดียวกัน จัดเป็นหมวดหมู่ตามประเภทอย่างเป็นระบบ เพื่อความสะดวกในการค้นหา การเข้าถึง และการทำความเข้าใจ และ 3.) การเตรียมความพร้อมปฏิบัติการ เพื่อให้การดำเนินการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทยเป็นอย่างมืออาชีพ มีการเตรียมข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ ระบบการติดต่อสื่อสารภายในเขตการค้นหาและช่วยเหลือที่พร้อมใช้งานได้ รายละเอียดของแผนการปฏิบัติการที่เหมาะสม การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยค้นหาและช่วยเหลือ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 คณะรัฐมนตรีควรยกระดับเรื่องการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นวาระแห่งชาติ และแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ

1.2 คณะรัฐมนตรีควรมอบหมายให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางบก และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักฯ ทางทะเล

1.3 คณะรัฐมนตรีและหน่วยเกี่ยวข้องควรออกพระราชบัญญัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับเรื่องนี้ และออกกฎหมายลำดับรองให้ครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีการทำประมวลกฎหมายดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

1.4 คณะรัฐมนตรีควรมอบอำนาจให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) เป็นศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (RSC) ทางบก และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นศูนย์ประสานงานการช่วยเหลือย่อย (RSC) ทางทะเล

2. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

2.1 คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการหน่วยงาน และการบริหารจัดการทรัพยากรให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน

2.2 คณะกรรมการแห่งชาติในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัย และ ศรชล. ควรกำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาและการประสานงานที่เน้นความเป็นเอกภาพ

2.3 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรจัดทำแผนการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลบนพื้นฐานของการปฏิบัติได้จริง ความเป็นมาตรฐานสากล และความร่วมมือระหว่างประเทศ

2.4 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างจริงจัง

2.5 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรจัดการฝึกซ้อมรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลต่าง ๆ เพื่อให้ทราบขั้นตอนการปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร และมีความชำนาญในการปฏิบัติ

2.6 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรจัดเตรียมเครื่องมือ/อุปกรณ์ของหน่วยต่าง ๆ ให้มีความพร้อมและเหมาะสมกับภารกิจ

2.7 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรพัฒนาทักษะและความสามารถของเจ้าหน้าที่และจัดสรรอัตรากำลังที่เกี่ยวข้องให้พร้อมปฏิบัติงาน

2.8 ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้อง ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบการแจ้งเตือนภัยให้มีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ

2.9 สำนักงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณรองรับการปฏิบัติภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของ ศรชล. และหน่วยเกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

3.1 ควรศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการบูรณาการด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของประเทศไทย ภายนอกเขตการค้นหาและช่วยเหลือทางทะเลของไทย

3.2 ควรศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ในการสนับสนุนภารกิจค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล