

บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล  
ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์  
ของชาติทางทะเล

โดย

พลเรือตรี กำจร เจริญเกียรติ  
ผู้อำนวยการสำนักกิจการพลเรือน  
กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ – ๒๕๖๓

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” ลักษณะวิชา การทหาร ของ พลเรือตรี กำจร เจริญเกียรติ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ของศูนย์อำนวยการ  
รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

**ลักษณะวิชา** การทหาร

**ผู้วิจัย** พลเรือตรี กำจร เจริญเกียรติ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๖๒

ภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยที่เชื่อมต่อกับมหาสมุทรแปซิฟิก และมหาสมุทรอินเดีย ถือเป็นปัจจัยที่เกื้อกูลต่อศักยภาพในการแสวงประโยชน์จากทะเล เพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากภัยพิบัติที่นับวันจะทวีความรุนแรง และมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องมาจากสภาวะโลกร้อน (Global Warming) และการแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ภัยพิบัติทางทะเลที่อาจเกิดขึ้น อาทิ พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) คลื่นสึนามิ (Tsunami) คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surge) และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) อาจก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาลในวงกว้าง ดังนั้น จำเป็นต้องมีการเตรียมการรับมือให้ได้อย่างรวดเร็วและทันเหตุการณ์

อนึ่ง การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดย “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” หรือ ศรชล.(เดิม) ที่ผ่านมานั้น ประสบปัญหาทั้งด้านโครงสร้างองค์กร ด้านการบริหารจัดการ ด้านกำลังพล และด้านงบประมาณ ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทในทะเลของ ศรชล.(เดิม) มีความไม่ชัดเจน และมีข้อจำกัด ภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ คือ กองทัพเรือ เป็นหน่วยที่เข้าไปดำเนินการ ทั้งนี้ เมื่อมีการยกระดับ ศรชล.(เดิม) เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล.(ใหม่) จึงเป็นที่มาและวัตถุประสงค์สำคัญในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อกำหนดบทบาทและสร้างกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัยในทะเลของ ศรชล.(ใหม่) ซึ่งผลการวิจัยพบว่าการยกระดับ ศรชล.(เดิม) เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ทำให้ ศรชล.(ใหม่) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีความชัดเจนในการมีบทบาทและเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับการปฏิบัติที่ผ่านมาของ ศรชล.(เดิม) จำเป็นต้องมีการดำเนินการทั้งในเชิงนโยบาย และการนำไปปฏิบัติ อาทิ การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล การปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๖๒ ให้ครอบคลุมภัยพิบัติในทะเล การจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันให้มีความทันสมัย และการจัดให้มีการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

## Abstract

**Title** Role and Solutions to Manage Maritime Disasters of The Thai Maritime Enforcement Command Center

**Field** Military

**Name** RADM. Kamjorn Charoenkiat      **Course** NDC      **Class** 62

Geopolitics of Thailand that connect to the Pacific Ocean and the Indian Ocean considered as a contributing factor to the potential for exploitation from the sea for the development of the country to be prosperous, stable, and sustainable. However, the impact of the disaster is intensifying nowadays. And tends to occur more frequently due to global warming and climate change. Marine disasters that may occur, such as Tropical Cyclone Tsunami Storm Surge and Oil Spill. They have caused enormous damage and impact on life and property in a large extent. Therefore, we need a preparation to prepare to deal with it quickly and instantly.

In addition, to protect the national interests of the sea by Thailand Maritime Enforcement Coordinating Center or THAIMECC (Old) in the past Faced problems both in terms of organizational structure Manpower management and budgeting, Which affects its role in mitigation the disaster in the sea of THAIMECC (Old) is unclear and there are limitations. The reality appeared that the Royal Thai Navy is a agency that went into operation. In this regard, when the THAIMECC (Old) was promoted to the Thai Maritime Enforcement Command Center or THAIMECC (New) so, it was an important source and objective in this research. To define roles and create mechanisms for managing the disaster at sea of THAIMECC (New). The results of the research showed that the elevation of the THAIMECC (Old) was the Thai Maritime Enforcement Command Center, According to the National Marine Interests Act, B.E. 2562 (2019), the THAIMECC (New) has legal powers and duties and there is a clear play of a role and a primary mechanism in disaster mitigation at sea. However, to prevent problems like THAIMECC (Old) practices, it is necessary to implement both policy and practice. And implementation such as preparing national disaster prevention and mitigation plans at sea Improvement of the regulations of the Ministry of Finance on Government Advances for Helping Disaster Victims in Emergencies B.E. 2562 (2019) to cover disasters at sea. Developing a modern oil pollution prevention and elimination plan and to organize disaster prevention and mitigation drills at sea regularly etc.

## คำนำ

ภัยพิบัติทางทะเลส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ในกรณีการเกิดภัยพิบัตินอกทะเลอาณาเขต (เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล) มักจะไม่มีหน่วยงานในระดับท้องถิ่น รับผิดชอบ เนื่องจากพื้นที่ทางทะเลยังไม่มี การแบ่งมอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมือนพื้นที่บนบก และที่ผ่านมามีบทบาทของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล.(เดิม) มีความไม่ชัดเจนในการบริหารจัดการ และไม่มีอำนาจในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อมีการยกระดับ ศรชล.(เดิม) เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ แล้ว จึงเป็นที่มาในการทำเอกสารวิจัย ในครั้งนี้ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาภัยพิบัติ โอกาส และความท้าทายในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ของ ศรชล.(เดิม) และศึกษาอำนาจหน้าที่ของ ศรชล.(ใหม่) และที่สำคัญเพื่อกำหนดบทบาทและ แนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.(ใหม่) ซึ่งจากการวิจัยพบว่าการยกระดับ ศูนย์ประสานการปฏิบัติฯ เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ ศรชล.(ใหม่) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีความชัดเจนในการมีบทบาทและเป็นกลไกหลักในการบรรเทา สาธารณภัยทางทะเล อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับการปฏิบัติที่ผ่านมาของ ศรชล.(เดิม) จำเป็นต้องมีการดำเนินการทั้งในเชิงนโยบาย และการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ในรายละเอียด ผู้วิจัยได้เสนอแนะไว้ในเอกสารวิจัยนี้ อาทิ การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ ทางทะเล การปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๖๒ ให้ครอบคลุมภัยพิบัติในทะเล การจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษ ทางน้ำเนื่องจากน้ำมันให้มีความทันสมัย และการจัดให้มีการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในทะเลอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

คุณค่าและประโยชน์อันเกิดจากงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอน้อมอุทิศและมอบให้แก่บิดา มารดา และครูบาอาจารย์ ตลอดจนทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ทั้งนี้ หากมี สิ่งใดที่บกพร่องจากการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พลเรือตรี

(กำจร เจริญเกียรติ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัย เรื่อง “บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เล่มนี้ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาภัยพิบัติ โอกาส และความท้าทายในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์ประสานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม) ศึกษาอำนาจหน้าที่ ขีดความสามารถ การควบคุม และสั่งการของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ และกำหนดบทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยเล่มนี้จะมีประโยชน์ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่มากนักน้อย งานวิจัยนี้ประสบความสำเร็จได้ด้วยดีโดยความร่วมมือ ความช่วยเหลือ การแนะนำให้คำปรึกษา และการตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณคณะอาจารย์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ในการทำวิจัยนี้

ขอขอบคุณอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กรุณาได้ให้ความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์และทำให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณพลเรือตรี เกียรติศักดิ์ จินอ่ำ สำหรับความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาทำให้การวิจัยครั้งนี้มีคุณภาพและมีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ขอขอบคุณ นาวาโท ธนากร ภู่อ้วน และเรือตรี ปิยงกูร เจริญเกียรติ ที่ช่วยเหลือในด้านการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญในงานวิจัย การตรวจสอบแก้ไข และสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ทำให้ผู้วิจัยสามารถสรุปผลและนำเสนอรายงานวิจัยได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ตลอดจนทำให้เอกสารวิจัยเล่มนี้มีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น

คุณค่าและประโยชน์ของงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แต่ทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ หากมีสิ่งใดที่บกพร่องผู้วิจัยขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

พลเรือตรี

(กัจจกร เจริญเกียรติ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

## สารบัญ

|  | หน้า      |
|--|-----------|
| บทคัดย่อ   | ก         |
| Abstract   | ข         |
| คำนำ   | ค         |
| กิตติกรรมประกาศ  | ง         |
| สารบัญ   | จ         |
| สารบัญตาราง  | ช         |
| สารบัญแผนภาพ   | ซ         |
| <b>บทที่ ๑ บทนำ</b>  | <b>๑</b>  |
| กล่าวนำ  | ๑         |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา   | ๑         |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย  | ๖         |
| ขอบเขตของการวิจัย  | ๖         |
| วิธีดำเนินการวิจัย   | ๖         |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย   | ๗         |
| คำจำกัดความ  | ๗         |
| <b>บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีในการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานต่าง ๆ<br/>    ทั้งในประเทศและต่างประเทศ</b> | <b>๙</b>  |
| กล่าวนำ  | ๙         |
| ยุทธศาสตร์ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย                              | ๙         |
| หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย   | ๑๕        |
| หลักการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่  | ๒๓        |
| ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)  | ๒๕        |
| การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานต่างประเทศ  | ๒๙        |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง  | ๓๓        |
| กรอบแนวคิดของการวิจัย  | ๓๖        |
| สรุป   | ๓๗        |
| <b>บทที่ ๓ สถานการณ์ภัยพิบัติและการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล</b>  | <b>๓๙</b> |
| กล่าวนำ  | ๓๙        |
| ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และลักษณะทางกายภาพของประเทศไทย   | ๓๙        |
| สภาพแวดล้อมสาธารณภัยทางทะเลของประเทศไทย  | ๔๑        |

## สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า       |
|---|------------|
| การบริหารจัดการสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย                       | ๕๒         |
| การบรรเทาสาธารณสุขภัยกระทรวงกลาโหม                                | ๕๕         |
| การบรรเทาสาธารณสุขภัยกองทัพไทย                                    | ๕๖         |
| การบรรเทาสาธารณสุขภัยกองทัพเรือ                                   | ๕๖         |
| การบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลกรมเจ้าท่า                            | ๖๐         |
| บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ประสานการปฏิบัติ                      |            |
| ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ในการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล | ๖๔         |
| บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล |            |
| ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒              | ๖๘         |
| สรุป  | ๗๗         |
| <b>บทที่ ๔ บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล</b>         |            |
| <b>ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล</b>              | <b>๘๐</b>  |
| กล่าวนำ   | ๘๐         |
| การบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลที่ผ่านมา                             | ๘๑         |
| การบรรเทาสาธารณสุขภัยของศูนย์ประสานการปฏิบัติ                     |            |
| ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล                                | ๘๘         |
| อำนาจหน้าที่ การควบคุม และสั่งการของศูนย์อำนวยการ                 |            |
| รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล                                     | ๙๑         |
| บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล                        |            |
| ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล                     | ๙๕         |
| สรุป  | ๑๐๙        |
| <b>บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ</b>                                  | <b>๑๑๑</b> |
| สรุป  | ๑๑๑        |
| ข้อเสนอแนะ  | ๑๑๔        |
| <b>บรรณานุกรม</b>   | <b>๑๑๖</b> |
| <b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>   | <b>๑๒๐</b> |



## สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่ |   | หน้า |
|-----------|---|------|
| ๒ - ๑     | แผนผังโครงสร้างผู้มีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย               | ๑๔   |
| ๒ - ๒     | วัฏจักรภัยของภัยพิบัติ (Disaster Cycle)                               | ๑๗   |
| ๒ - ๓     | กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย                                   | ๑๙   |
| ๒ - ๔     | แผนผังความเชื่อมโยงการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยต่าง ๆ                    | ๒๐   |
| ๒ - ๕     | ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย                             | ๒๒   |
| ๒ - ๖     | ความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ                 | ๒๕   |
| ๒ - ๗     | โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์                         | ๒๘   |
| ๒ - ๘     | การบังคับบัญชา  | ๒๙   |
| ๓ - ๑     | ตำแหน่งภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทย                                      | ๔๐   |
| ๓ - ๒     | ปฏิทินสาธารณภัยในประเทศไทย  | ๔๒   |
| ๓ - ๓     | แผนที่จังหวัดชายทะเล ๗ จังหวัด ที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน                  | ๔๔   |
| ๓ - ๔     | จังหวัดชายทะเลและอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย                           | ๔๕   |
| ๓ - ๕     | ทิศทางลมมรสุมและทางเดินพายุหมุนเขตร้อน                                | ๔๖   |
| ๓ - ๖     | การเกิดคลื่นสึนามิ  | ๔๗   |
| ๓ - ๗     | ผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นสึนามิ ปี พ.ศ.๒๕๔๗                            | ๔๘   |
| ๓ - ๘     | เขตความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำไทย                             | ๕๐   |
| ๓ - ๙     | โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน           | ๖๑   |
| ๓ - ๑๐    | โครงสร้างของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล   | ๖๕   |
| ๓ - ๑๑    | พื้นที่รับผิดชอบของ ศรชล.เขตต่าง ๆ                                    | ๖๗   |
| ๓ - ๑๒    | โครงสร้าง สายการบังคับบัญชา และอัตรากำลังของ ศรชล.                    | ๗๖   |
| ๓ - ๑๓    | โครงสร้าง สายการบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล | ๗๗   |
| ๔ - ๑     | กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล                            | ๑๐๑  |
| ๔ - ๒     | แผนผังความเชื่อมโยงการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยต่าง ๆ                    | ๑๐๒  |

## สารบัญตาราง

| ตารางที่ |   | หน้า |
|----------|---|------|
| ๒ - ๑    | ระดับการจัดการสาธารณสุข   | ๒๑   |
| ๒ - ๒    | การประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณสุข   | ๒๑   |
| ๔ - ๑    | การเปรียบเทียบระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในทะเล<br>กับการรับสถานการณ์ของ ศรชล.          | ๑๐๔  |
| ๔ - ๒    | การเปรียบเทียบระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในทะเล<br>กับการประกาศพื้นที่ประสบภัยของ ศรชล. | ๑๐๕  |

# บทที่ ๑

## บทนำ

### กล่าวนำ

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ต่างได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ทั้งการเกิดแผ่นดินไหว ดินโคลนหรือหิมะถล่ม ไฟไหม้ป่า อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และภัยหนาว เป็นต้น ภัยพิบัติต่าง ๆ เหล่านี้ในวันข้างหน้าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน (Global Warming) ที่มีผลกระทบให้สภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ มีการคาดการณ์ว่า ภัยพิบัติต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นและรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใกล้บริเวณเส้นศูนย์สูตร จึงมีโอกาสได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมและพายุหมุนฤดูร้อนแบบต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ยังมีภัยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น อุบัติเหตุจากการคมนาคมขนส่งสาธารณะ และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น ภัยพิบัติทางทะเลจึงเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non Traditional Threat) ที่สำคัญ ทั้งนี้ การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยจึงเป็นเรื่องสำคัญในระดับชาติที่จะต้องเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วและทันเหตุการณ์

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยมีอาณาเขตติดกับทะเล ๒ ด้าน คือ ด้านตะวันออกเป็นอ่าวไทยเชื่อมต่อกับมหาสมุทรแปซิฟิก ด้านตะวันตกเป็นทะเลอันดามันและของแควมะละกาเชื่อมต่อกับมหาสมุทรอินเดีย มีความยาวของชายฝั่งรวมประมาณ ๓,๐๑๐ กิโลเมตร (ด้านอ่าวไทย ๑,๙๗๒.๕ กิโลเมตร และด้านอันดามัน ๑,๐๓๗.๕ กิโลเมตร) มีพื้นที่ทางทะเลโดยรวมประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร<sup>๑</sup> โดยได้มีการกำหนดและประกาศอาณาเขตทางทะเลตามหลักสากลหรืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ (UNCLOS 1982) ประกอบด้วย น่านน้ำภายใน (Internal Waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone)

---

<sup>๑</sup>สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”. (๒๕๕๘). หน้า ๑.

เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) และเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf Zone)<sup>๒</sup> ภูมิรัฐศาสตร์ที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดีย และมหาสมุทรแปซิฟิก ถือเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไทยที่ต้องการจะพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางตามกระแสเศรษฐกิจสีฟ้า (Blue Economy) และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ทำให้ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มปริมาณการใช้และแสวงประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมทางทะเลด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยมีการประเมินว่ามูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจากการดำเนินกิจกรรมทางทะเลด้านต่าง ๆ ทั้งทรัพยากรที่มีชีวิต ทรัพยากรไม่มีชีวิต การขนส่งทางทะเล อุตสาหกรรมต่อเนื่อง การท่องเที่ยวทางทะเล และกิจกรรมอื่น ๆ นั้น มีมูลค่าสูงถึง ๒๔ ล้านล้านบาทต่อปี<sup>๓</sup> อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย มิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากลที่ประเทศไทยสามารถแสวงหาประโยชน์ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงนับได้ว่าทะเลเป็นแหล่งที่มาของกำลังอำนาจของชาติทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร พลังงานและสิ่งแวดล้อม

<sup>๒</sup> การประกาศอาณาเขตทางทะเลของประเทศ ประกอบด้วย

๑. น่านน้ำภายในมี ๕ บริเวณ ประกอบด้วย อ่าวประวัติศาสตร์ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๙๑ ฉบับพิเศษ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๐๒ บริเวณที่ ๑ บริเวณที่ ๒ และ บริเวณที่ ๓ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๕๒ ฉบับพิเศษ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๓ และ ส่วนที่แก้ไข สำหรับบริเวณที่ ๓ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๘ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ และ บริเวณที่ ๔ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๘๙ วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๕

๒. ทะเลอาณาเขต คือ พื้นที่ซึ่งอยู่ภายในระยะ ๑๒ ไมล์ทะเลจากเส้นฐานตรงและเส้นฐานปกติ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๙๒ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๐๙

๓. เขตต่อเนื่อง คือ พื้นที่ที่อยู่ถัดจากทะเลอาณาเขตออกไปจนถึงระยะ ๒๔ ไมล์ทะเลจากเส้นฐานตรง ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๖๙ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๘

๔. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ราชอาณาจักรไทยประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไปเป็นระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากเส้นฐานตรงและเส้นฐานปกติ เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๔ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๘ ตอนที่ ๓๐ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ต่อมาได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยส่วนที่ประชิดมาเลเซียตามพิกัดภูมิศาสตร์ จำนวน ๘ จุด (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๒๗ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑) และประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้านทะเลอันดามัน โดยประกาศขอบเขตตามพิกัดภูมิศาสตร์ จำนวน ๒๗ จุด (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๑๒๐ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๑)

๕. เขตไหล่ทวีป ราชอาณาจักรไทยประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปด้านอ่าวไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งอยู่ในขอบเขตของเส้นที่ลากเชื่อมต่อ ตามคำพิพากษาศาลฎีกา เริ่มตั้งแต่จุดหมายเลข ๑ ถึง ๑๘ ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๖๐ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖

<sup>๓</sup> สำนักความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔”.

(๒๕๕๘). หน้า ๑๖.

ที่ส่งเสริมความมั่นคงและความมั่งคั่งของชาติอันทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นต้องได้รับการดูแลรักษาให้มีความมั่นคงตลอดไป

ที่ผ่านมาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม) เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๐ ทำหน้าที่ประสานงาน ช่วยเหลือ และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ โดยมี กองทัพเรือ เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารและเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีเรือในการปฏิบัติงานอีก ๕ หน่วยงาน ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล<sup>๔</sup> เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมศิลปากร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒ ได้มีพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ออกมา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒ เป็นต้นมา ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ซึ่งปัญหาดังกล่าวอยู่ในเขตทางทะเล มีลักษณะที่หลากหลาย และประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไว้ รวมทั้งมีสิทธิหน้าที่อื่นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตามอีกด้วย อันทำให้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้บังคับในเขตทางทะเลที่อยู่ภายนอกราชอาณาจักร หรืออาจไม่ครอบคลุมถึงการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีอยู่อย่างมากมายในทุก ๆ ด้าน เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีเอกภาพ มีการบูรณาการ และประสานการปฏิบัติงานในเขตทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๕</sup>

สาระสำคัญส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ใต้การบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบติดตาม และประเมินสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเลในทุกด้าน การบังคับใช้กฎหมายในทะเล โดยบูรณาการกำลังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกัน และปราบปรามการกระทำผิดทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ การช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล โดยในสถานะปกติทั่วไปให้เป็นไปตามหน้าที่

<sup>๔</sup>ศรชล. “ระเบียบปฏิบัติประจำศูนย์ประสานการปฏิบัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. (๒๕๕๘).

<sup>๕</sup>“พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๓๐ ก, วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒, หน้า ๖ - ๘.

และอำนาจหน่วยงานของรัฐตามขอบเขตของกฎหมายที่ให้หน้าที่และอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐนั้น แต่เมื่อปรากฏว่าการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในกรณีที่เกิดขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ กรณีที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบ กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมการปฏิบัติการ หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่น ให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำกับดูแล อำนาจการและบูรณาการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหา รวมทั้งเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐเข้าด้วยกันในการป้องกันปราบปราม หรือแก้ไขปัญหา เหตุการณ์ หรือการกระทำผิดกฎหมายที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเล ส่วนในกรณีเป็นภาวะไม่ปกติอันเนื่องมาจากสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลอย่างกว้างขวางหรือรุนแรง กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่นที่ต้องประกาศภาวะไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำกับดูแล ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง จัดการ แก้ไข หรือบรรเทาปัญหา ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือกิจกรรมทางทะเลภายในพื้นที่ และระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

อนึ่ง คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC 2014) คาดการณ์ว่าอุณหภูมิโลกจะเพิ่มขึ้น ๑.๑ ถึง ๖.๔ องศาเซลเซียส ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๔ – ๒๖๔๓ เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมในชั้นบรรยากาศมากเกินไปที่เคยมักเกิดขึ้นทำให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming) ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้น ฤดูหนาวที่สั้นลง ภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้งที่ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้นในช่วง ฤดูฝน เกิดสภาวะอากาศแปรปรวน สภาพอากาศเลวร้ายบ่อยครั้ง และระดับของน้ำทะเลที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม<sup>๖</sup> โดยศูนย์วิจัยการระบาดวิทยาของภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters : CRED, UNISDR) ได้รวบรวมสถิติในรอบ ๑๐๐ ปี ของทวีปเอเชียพบว่า จำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยแล้งสูงที่สุด รองลงมา ได้แก่ อุทกภัย แผ่นดินไหว พายุโคลน และคลื่นสึนามิ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม สาธารณภัยที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจจะไม่ได้คร่าชีวิตมนุษย์เป็นจำนวนมาก แต่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศนั้น ๆ ข้อมูลสถิติสถานการณ์ดังกล่าวคาดการณ์ว่าแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยของโลกจะทวีความรุนแรง มีความถี่มาก และอาจทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงตระหนักและให้ความสำคัญในการดำเนินการลดความเสี่ยงและลดผลกระทบจากสาธารณภัย<sup>๗</sup>

<sup>๖</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. หน้า ๓.

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๖.

ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลบ่อยครั้ง ทำให้มีความสามารถในการคาดการณ์สาธารณภัยต่าง ๆ ได้มากขึ้น ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง แต่ในขณะเดียวกันก็มีสาธารณภัยรูปแบบใหม่ และ/หรือมีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่รุนแรงขึ้น จึงทำให้คาดการณ์ได้ยาก และมีความไม่แน่นอนสูง เช่น ภัยจากแผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม โรครระบาด การกัดเซาะชายฝั่ง และคลื่นสึนามิ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสาธารณภัยอื่นที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ และการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น อุบัติเหตุจากการคมนาคมและขนส่งสาธารณะ การรั่วไหลของน้ำมันในทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทั้งที่เกิดจากธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์ มีแนวโน้มเกิดถี่และรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง

ภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลได้สร้างความเสียหายทั้งพื้นที่บนบกและในทะเล นับเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ รวมทั้งมีแนวโน้มที่ขยายตัวและรุนแรงมากขึ้น ประการหนึ่งที่ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลต้องบริหารจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยทางทะเลที่เกิดขึ้นนั้น โดยธรรมชาติมักเกิดนอกทะเลอาณาเขต (เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล) และไม่มีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นรับผิดชอบ เนื่องจากพื้นที่ในทะเลส่วนใหญ่ยังไม่มี การแบ่งมอบความรับผิดชอบให้ชัดเจนเหมือนพื้นที่บนบก ยกเว้น ๗ จังหวัดชายทะเลที่อยู่บริเวณอ่าวไทยตอนใน (อ่าวประจวบคีรีขันธ์หรืออ่าวรูปตัว ก ซึ่งเป็นเขตน่านน้ำภายใน) ได้แก่ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และชลบุรี ที่มีแบ่งเขตรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ในทะเลอย่างชัดเจน ส่วนจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ อีก ๑๖ จังหวัด ยังไม่มีการกำหนดหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาภัยพิบัติและสาธารณภัยที่รุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมากต่อประชาชนและทรัพย์สินนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในทะเลและเคลื่อนตัวทำความเสียหายต่อเนื่องมายังพื้นที่บนบก เช่น พายุไต้ฝุ่นเกย์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร พายุไต้ฝุ่นลินดาที่ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และระนอง และคลื่นสึนามิที่สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน เป็นต้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่บริเวณชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทะเลใกล้ฝั่งเท่านั้น พื้นที่ในทะเลที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ก็ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติและสาธารณภัยเช่นกัน ทั้งนี้ หากการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ จะเกิดผลในทางลบอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัย ระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาของประเทศ ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) โดยเฉพาะแผนการเตรียมการและการป้องกันจึงเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการในภาวะปกติ

การบรรเทาสาธารณภัยในทะเลโดยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ได้ดำเนินการโดย กองทัพเรือ และหน่วยงานใน ศรชล.(เดิม) เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ได้เตรียมไว้ในบทบาทการประสานงานระหว่างกัน ซึ่งยังไม่กำหนดหน่วยงานหลักให้มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ชัดเจน รวมทั้งการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง แต่เมื่อได้มีการยกระดับศูนย์ประสานการปฏิบัติฯ

เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) แล้ว จึงเป็นประเด็นสำคัญที่นำศึกษาภายใต้กฎหมายที่รองรับการปฏิบัติ เพื่อสร้างระบบและกลไกในการบริหารจัดการสาธารณสุขภัยในทะเลของ ศรชล.(ใหม่) ให้เกิดความชัดเจน และมีประสิทธิภาพในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ภัยพิบัติ โอกาส ความท้าทายในการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลของศูนย์ประสานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม)
๒. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ขีดความสามารถ การควบคุม และสั่งการของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒
๓. เพื่อกำหนดบทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทด้านการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ภายใต้ พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ โดยมุ่งเน้นเรื่องการเตรียมความพร้อม และแนวทางการดำเนินการในการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเลเท่านั้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำรา และเอกสารต่าง ๆ โดยรวบรวมแนวความคิดหลักการจาก พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัย พ.ศ.๒๕๕๐ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ งานวิจัย และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒

### ๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการในการบรรเทาสาธารณสุขภัยทางทะเล



### ๓. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอบทบาทและแนวทางในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจากการวิจัย

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบสภาพปัญหา ภัยพิบัติ โอกาส และความท้าทายในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์ประสานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.เดิม)

๒. ทำให้ทราบอำนาจหน้าที่ ชีตความสามารถ การควบคุม และสั่งการของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.ใหม่) ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒

๓. ได้แนวทางในการกำหนดบทบาทและแนวทางการในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.ใหม่) ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดแนวทางและเตรียมการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### คำจำกัดความ

ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (Maritime National Interests)

|            |   |
|------------|---|
| หมายถึง    | ผลประโยชน์ของประเทศอันพึงได้รับโดยการแสวงหาและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จากทะเลหรือใต้ดินท้องทะเล หรืออากาศเหนือท้องทะเลโดยตรง และโดยทางอ้อมในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แห่งชาติขึ้นมา เพื่อการดำรงคงอยู่ของประเทศที่จะใช้ทะเลได้อย่างอิสระปลอดภัย และสามารถสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน   |
| เขตทางทะเล | หมายถึง ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทางทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย หรือสิทธิอธิปไตย หรือมีสิทธิหรือเสรีภาพในการใช้หรือจะใช้ หรือมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด ๆ ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป และทะเลหลวง และให้หมายความรวมถึง เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและสิ่งปลูกสร้างในทะเล รวมทั้ง ห้วงอากาศเหนือทะเล พื้นดินท้องทะเล ใต้พื้นดินท้องทะเล และพื้นที่ทางทะเลอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา |

|                |         |   |
|----------------|---------|---|
| สาธารณสุข      | หมายถึง | <p>อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้นอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย</p> |
| กิจกรรมทางทะเล | หมายถึง | <p>การดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การพาณิชย์นาวี การประมง การท่องเที่ยว การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต การวางสายเคเบิลหรือท่อใต้ทะเล การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข หรือการสำรวจและวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เป็นต้น</p>                                    |

## บทที่ ๒

# แนวคิดและทฤษฎีในการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

### กล่าวนำ

“ภาวะโลกร้อน” (Global Warming) ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลง และส่งผลต่อฤดูกาลต่าง ๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้น ฤดูหนาวที่สั้นลง ภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้ง ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้นในช่วงฤดูฝน เกิดสภาวะอากาศแปรปรวนและสภาพอากาศเลวร้าย บ่อยครั้ง และระดับน้ำทะเลมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สร้างความเสียหายต่อประเทศต่าง ๆ เป็นมูลค่ามหาศาล จึงเป็น ปัจจัยเสี่ยงสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศ ซึ่งปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะต้องเตรียมการรับมือ กับภัยพิบัติดังกล่าว ทั้งนี้ แต่ละประเทศมีกลไกในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของตนเอง ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการศึกษานโยบาย กฎหมาย หลักการ และแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อนำไปเป็นกรอบ ในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลต่อไป

### ยุทธศาสตร์ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

#### ๑. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)

ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)<sup>๑</sup> กำหนดให้มีการดำเนินการด้านการ บรรเทาสาธารณภัยไว้ ดังนี้

๑.๑ การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน เพื่อให้ปัญหาเดิมที่มีอยู่ได้รับการแก้ไข อย่างจริงจัง จนยุติลง หรือไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ รวมทั้งให้การบริหารและการพัฒนา บ้านเมืองเดินหน้าไปได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยผลักดันการวิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริง ของปัญหาทุกภาคส่วนในทุกประเด็นอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมการหารือ วางแผน และยกระดับวิธีการ แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย การฝึกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง เสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานหลักและรองในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และช่วยเหลือ ประชาชน ทั้งจากภัยคุกคามและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรม ทางไซเบอร์ การฟอกเงิน การค้ายาเสพติด การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การลักลอบค้าสินค้าเถื่อน การค้าและการแพร่ระบาดของยาเสพติด การขยายอำนาจหรือแข่งขันกันทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รวมไปถึงปัญหาการรุกเข้ามาอย่างรวดเร็วของทุนขนาดใหญ่ เทคโนโลยียุคใหม่ การย้ายถิ่นของทุนและ แรงงานข้ามชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาภัยพิบัติ

<sup>๑</sup>“ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑, หน้า ๑๔ - ๑๗.

สำคัญที่ทำให้ต้องมีการบริหารจัดการความมั่นคง รวมไปถึงการส่งเสริมผลักดันหลักการ นโยบาย ยุทธศาสตร์ ตลอดจนโครงการสำคัญของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

๑.๒ การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งระบบของประเทศ ให้มีความพร้อมในการป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ รวมทั้งสามารถติดตาม ป้องกัน แก้ไข และรับมือกับปัญหาความมั่นคงทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ แบบบูรณาการให้มีความพร้อม และเพียงพอต่อการป้องกันภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง

๑.๓ การพัฒนาและฉันทิพลังอำนาจแห่งชาติกองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้พร้อมป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญภัยคุกคามได้ทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ เพื่อให้ทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นทั้งปวงของกองทัพและหน่วยงานความมั่นคงได้รับการพัฒนา เสริมสร้างศักยภาพ ให้มีความพร้อม เพียงพอ และเป็นรูปธรรม ทั้งคน เครื่องมือ ยุทธวิธีกรรม รวมทั้งระบบบริหารจัดการในการป้องกันประเทศ และการป้องกันภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถระดมทรัพยากรได้อย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนชัดเจน ส่งผลให้สามารถปกป้องอธิปไตยและแก้ไขปัญหาความมั่นคงได้ทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ โดยการจัดทำแผนพัฒนาและฉันทิพลังทรัพยากร รวมถึงขีดความสามารถทั้งปวงของกองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่มีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรมชัดเจน มีการประเมินขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง มีความสมบูรณ์พร้อมนำไปปฏิบัติได้กับสถานการณ์จริง

๑.๔ การพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสถานะไม่ปกติ ภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ รวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง โดยพัฒนาปรับปรุงนโยบาย แนวทาง ระบบ กลไกการบริหารจัดการ ตลอดจนแผนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทั้งปวงให้ชัดเจน มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และพร้อมรองรับภัยทุกประเภท ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลักดันให้ทุกภาคส่วนมีการฝึกร่วมกันในทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง จริงจังจนสามารถปฏิบัติได้จริง เสริมสร้างความร่วมมือกันอย่างบูรณาการของทุกภาคส่วน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้มีประสิทธิภาพ ชัดเจน เป็นรูปธรรม ยกระดับการแบ่งปันข้อมูล ทรัพยากร การพัฒนาเทคโนโลยี และการฝึกอบรมให้ทุกส่วนรู้จักและเข้าใจ ขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ อย่างแท้จริง สามารถสนับสนุนการบริหารจัดการได้ทุกรูปแบบ ตั้งแต่ในระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น ตลอดจนพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

## ๒. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔<sup>๒</sup> เป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ได้กำหนดประเด็นการพัฒนาพร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็น

<sup>๒</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔”. (๒๕๖๐). หน้า ๑๑๕.

เป็นรูปธรรมในช่วง ๕ ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศออกเป็น ๑๐ ยุทธศาสตร์ มียุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัย คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ ๕ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

๒.๑ บูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผนทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น และสาขาการผลิตต่าง ๆ พัฒนาองค์ความรู้สนับสนุนการประเมินและจัดทำแผนที่ความเสี่ยงจากภัยพิบัติในพื้นที่และภาคการผลิตที่มีลำดับความสำคัญสูง

๒.๒ เสริมสร้างขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมและการรับมือภัยพิบัติ สนับสนุนการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ส่งเสริมแนวทางการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลาง ส่งเสริมภาคเอกชนในการจัดทำแผนบริหารความต่อเนื่องของธุรกิจ สร้างจิตสำนึกความปลอดภัยสาธารณะ ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นในการร่วมกันดำเนินการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

๒.๓ พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน พัฒนาระบบการเตือนภัยให้มีความแม่นยำ นำเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมกลไกการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่ พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศได้ พัฒนากลไกบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อเพิ่มศักยภาพการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน

๒.๔ พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ยกกระดับมาตรฐานการตรวจสอบความปลอดภัยภายหลังการเกิดภัยพิบัติ และปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้างและโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยของโครงสร้างพื้นฐานที่จะสร้างขึ้นให้สามารถรองรับภัยพิบัติรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

๒.๕ ส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยจัดทำหลักสูตรการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ วางระบบเพื่อสร้างความพร้อมและพัฒนาขีดความสามารถของเครือข่าย อาสาสมัคร และเชื่อมโยงการทำงานกับภาครัฐ เพื่อให้มีบทบาทร่วมในการช่วยเหลือประชาชนในภาวะฉุกเฉินด้วยการบูรณาการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผนเสริมสร้างขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมและการรับมือภัยพิบัติ พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยและส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ

### ๓. แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔

แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔<sup>๓</sup> กำหนดขึ้นให้เป็นแผนหลักสำหรับรองรับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มียุทธศาสตร์ที่สำคัญ ๖ ยุทธศาสตร์ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัย คือ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิและทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ กำหนดแนวทางการดำเนินการในเรื่องภัยพิบัติ สาธารณภัย และภัยธรรมชาติ ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กลไก เครื่องมือ ชีตความสามารถความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนการเชื่อมระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการ และการเตือนภัยล่วงหน้าในทุกระดับ เพื่อให้มีการติดตาม ค้นหาช่วยเหลือ บรรเทา ฟื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ตลอดจนสร้างและแสวงหากลไกเพื่อประสานความร่วมมือกับนานาชาติ

### ๔. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐<sup>๔</sup> การดำเนินการต่อภัยคุกคามด้านภัยพิบัติ สาธารณภัย และภัยธรรมชาติในภาพรวมของประเทศ ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย ได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท สรุปได้ดังนี้

๔.๑ มีองค์กระบวนนโยบาย คือ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการให้อิทธิเป็นกรรมการและเลขานุการ สรุปได้ตามแผนภาพที่ ๒ – ๑

<sup>๓</sup>สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”. (๒๕๕๘). หน้า ๓๕ – ๓๖.

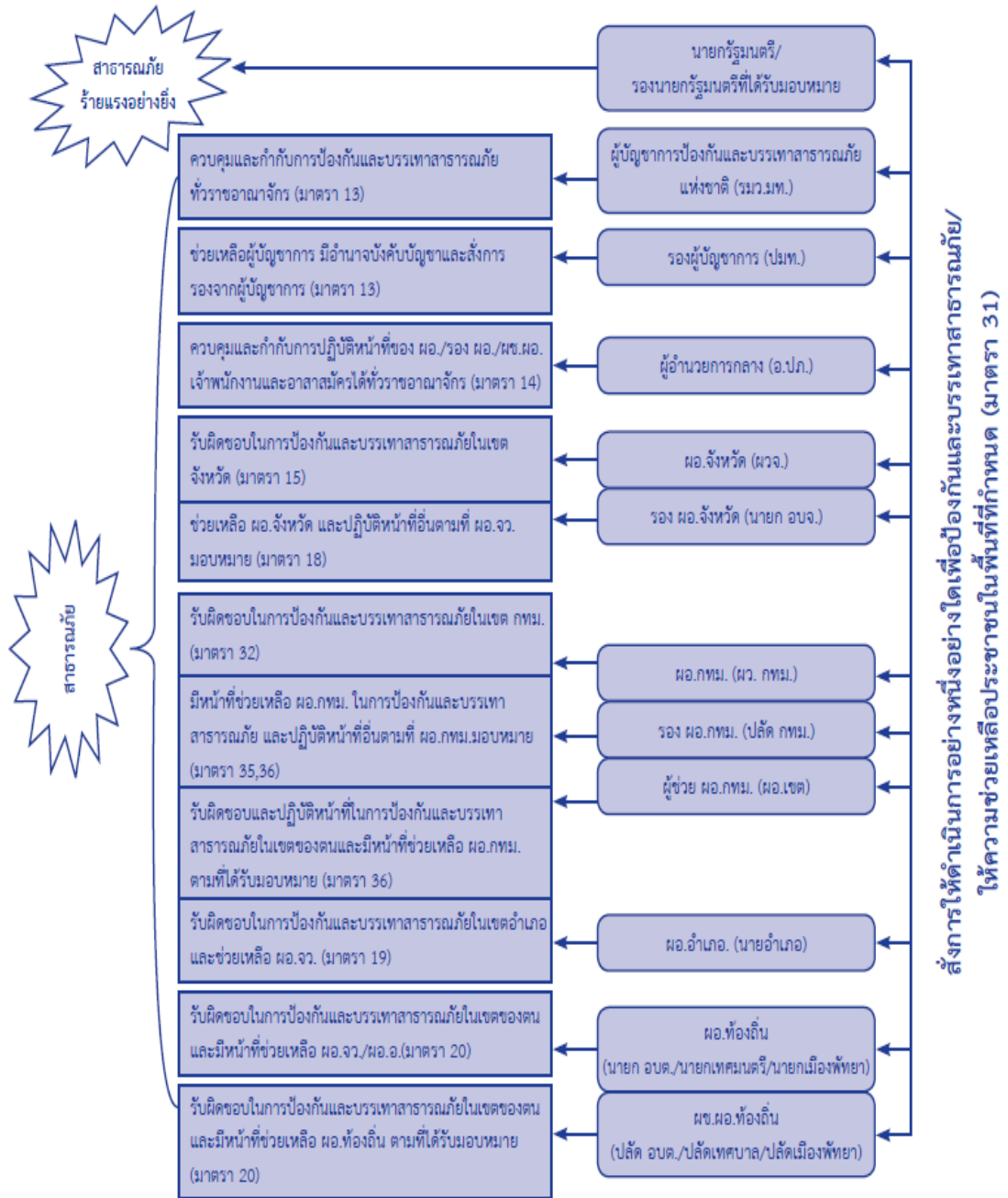
<sup>๔</sup>“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐, หน้า ๓ – ๑๐.

กปภ.ช. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ให้คำแนะนำ ปรึกษา และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง และปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔.๒ กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

๔.๓ กำหนดให้มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร เพื่อวางแนวทาง มาตรการ งบประมาณ เตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ

แผนภาพที่ ๒ - ๑ แผนผังโครงสร้างผู้มีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘, หน้า ๖๙



๔.๔ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ที่ทำหน้าที่บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม อำนาจการ สั่งการ และบัญชาการเหตุการณ์ ดังนี้

๔.๔.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร

๔.๔.๒ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมาย

๔.๔.๓ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร

๔.๔.๔ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดให้มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ยานพาหนะและสิ่งอื่นเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยหรือผู้ได้รับภัยอันตรายหรือเสียหายจากสาธารณภัย รวมตลอดทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติการใด ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการและผู้อำนวยการกลางมอบหมาย และให้ผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจสั่งการหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัด ให้ดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

## หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๘ อนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เสนอ เพื่อใช้เป็นแผนหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยของชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ หลักการ และยุทธศาสตร์การดำเนินการ ดังนี้

## ๑. วัตถุประสงค์ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘<sup>๕</sup>

เพื่อเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ สามารถปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างบูรณาการเป็นระบบและมีทิศทางเดียวกันเพื่อใช้เป็นแนวคิดและประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนในระดับต่าง ๆ เช่น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเกิดสาธารณภัย

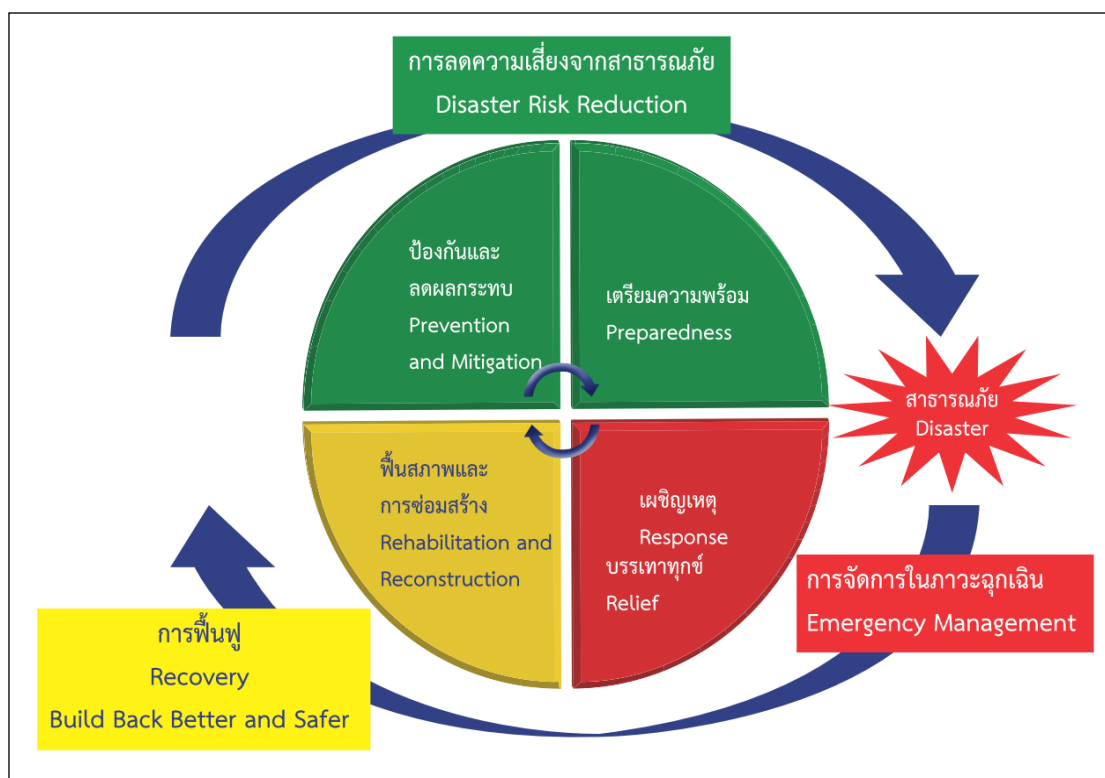
## ๒. หลักการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<sup>๖</sup>

จากแนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยที่มีความถี่ความรุนแรงและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจึงได้ปรับเปลี่ยนหลักปฏิบัติโดยมุ่งหวังให้เกิดความสูญเสียจากสาธารณภัยน้อยที่สุด มุ่งสู่การพัฒนาแบบยั่งยืนทำให้การบริหารจัดการสาธารณภัยเปลี่ยนทิศทางจากเดิมที่เน้นเรื่องบรรเทาและตอบโต้ (Relief and Response) เป็นการให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการอย่างยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM) ประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่ การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) รวมถึงการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) การสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) สรุปลได้ตามแผนภาพที่ ๒ - ๒

<sup>๕</sup>สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, “แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. (๒๕๕๘). หน้า ๑๓.

<sup>๖</sup>เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๓.

## แผนภาพที่ ๒ - ๒ วัฏจักรภัยของภัยพิบัติ (Disaster Cycle)



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘, หน้า ๒๓

### ๓. กลไกการจัดการความเสี่ยง<sup>๗</sup>

จากสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีกลไกเป็นไปตาม พ.ร.บ.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ประกอบด้วย ๒ ระดับ สรุปได้ตามแผนภาพที่ ๒ - ๓ และ ๒ - ๔ ดังนี้

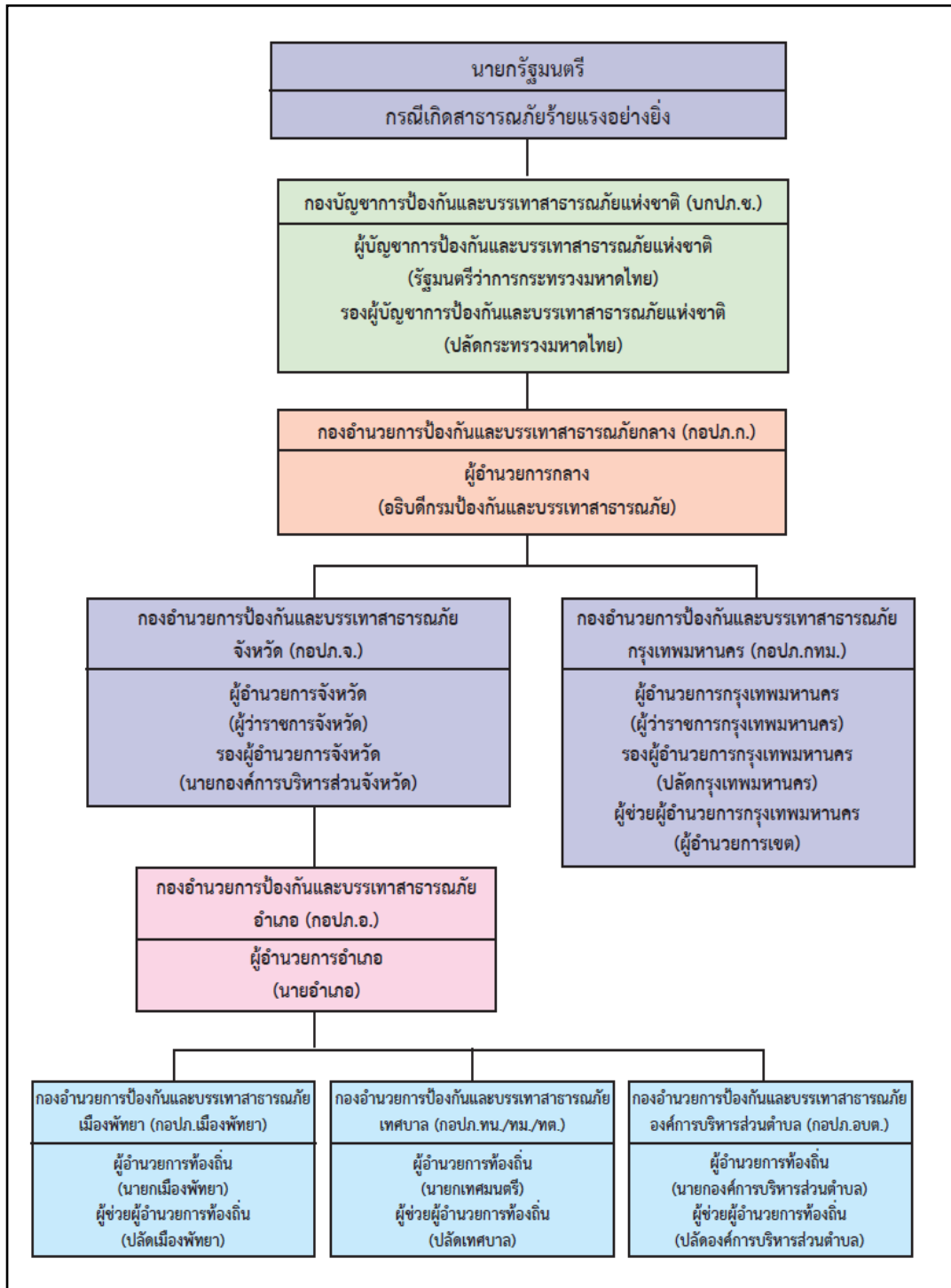
๓.๑ ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติภัยของประเทศ เสนอแนะแนวทางปฏิบัติ และประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

๓.๒ ส่วนระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอบภ.ก.) และ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๔.

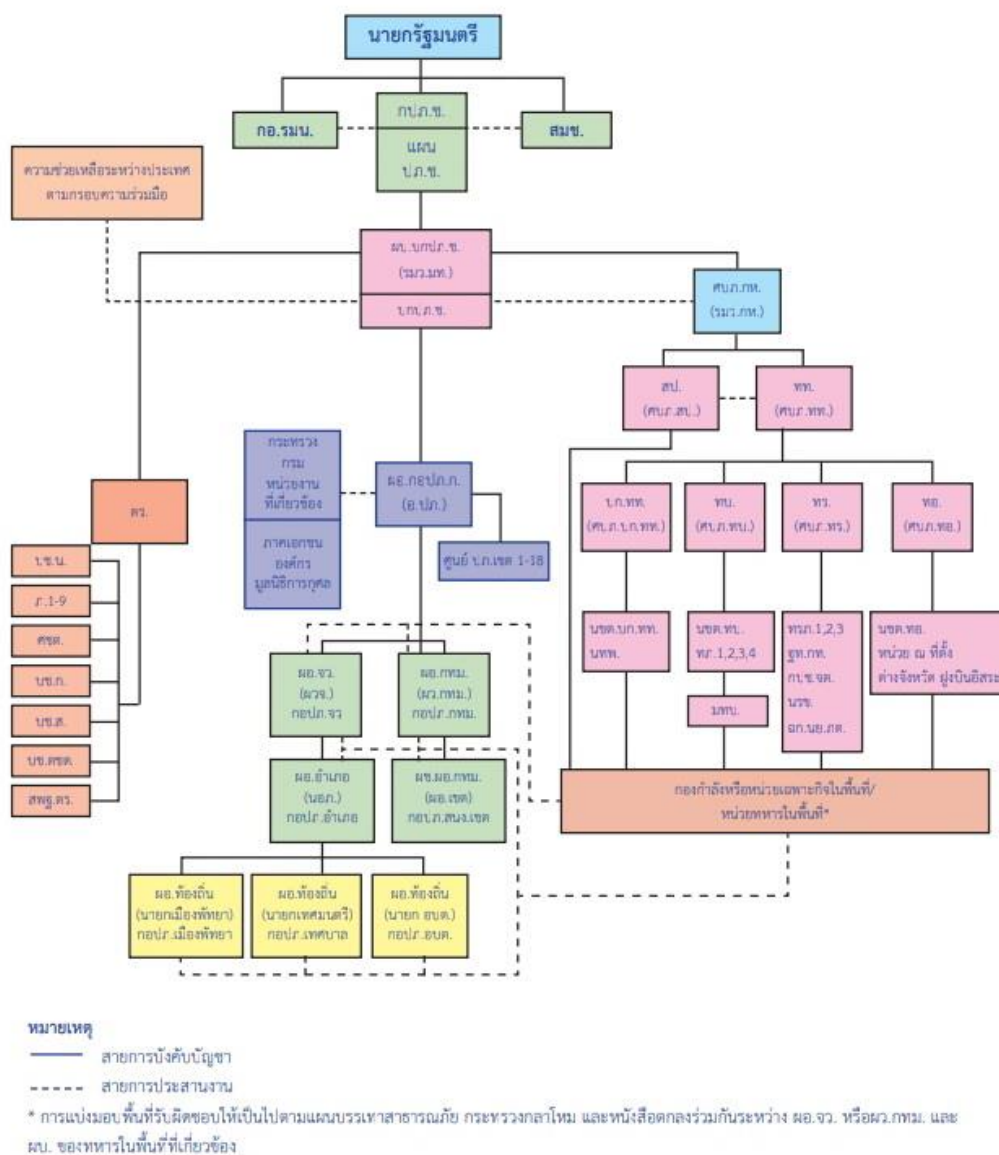
๓.๓ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กอปภ.) ระดับจังหวัด ที่เรียกว่า กอปภ.จ. กรุงเทพฯ ที่เรียกว่า กอปภ.กทม. ระดับอำเภอ ที่เรียกว่า กอปภ.อ. เมืองพัทยา ที่เรียกว่า กอปภ.เมืองพัทยา ระดับเทศบาล ที่เรียกว่า กอปภ.ทบ. องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เรียกว่า กอปภ.อบต. โดยมีหน้าที่ อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติและการเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ

แผนภาพที่ ๒ - ๓ กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘, หน้า ๒๘

แผนภาพที่ ๒ - ๔ แผนผังความเชื่อมโยงการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยต่าง ๆ



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘, หน้า ๔๑

#### ๔. การจัดการสาธารณภัย

๔.๑ ระดับการจัดการสาธารณภัยแบ่งเป็น ๔ ระดับ<sup>๔</sup> ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อน หรือความสามารถในการจัดการสาธารณภัย ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากร ที่มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก ดังนี้

<sup>๔</sup> เรืองเดียวกัน. หน้า ๔๓.

## ตารางที่ ๒ - ๑ ระดับการจัดการสาธารณสุข

| ระดับ | การจัดการ            | ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย  |
|-------|----------------------|--|
| ๑     | สาธารณสุขขนาดเล็ก    | ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุมสั่งการ |
| ๒     | สาธารณสุขขนาดกลาง    | ผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุมสั่งการและบัญชาการ                    |
| ๓     | สาธารณสุขขนาดใหญ่    | ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ ควบคุมสั่งการและบัญชาการ                      |
| ๔     | สาธารณสุขร้ายแรงยิ่ง | นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ควบคุม สั่งการและบัญชาการ           |

ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘, หน้า ๔๓

๔.๒ การออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณสุข<sup>๙</sup> เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดผู้ออกประกาศตามระดับการจัดการสาธารณสุข ดังนี้

## ตารางที่ ๒ - ๒ การประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณสุข

| ระดับ | การจัดการ                 | ผู้ออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณสุข                    |
|-------|---------------------------|---|
| ๑     | สาธารณสุขขนาดเล็ก         | ผู้อำนวยการจังหวัด/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร             |
| ๒     | สาธารณสุขขนาดกลาง         | ผู้อำนวยการจังหวัด/ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร             |
| ๓     | สาธารณสุขขนาดใหญ่         | ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ            |
| ๔     | สาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง | นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย |

ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘, หน้า ๗๐

<sup>๙</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๗๐.

### ๕. ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยง<sup>๑๐</sup>

จากสาธารณภัยของแผนฉบับนี้ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ให้ดำเนินการเป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในอันที่จะยกระดับไปสู่มาตรฐานตามหลักสากลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ตามแผนภาพที่ ๒ - ๕ ดังนี้

แผนภาพที่ ๒ - ๕ ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย



ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘, หน้า ๑๗

<sup>๑๐</sup> เรืองเดียวกัน. หน้า ๑๔ - ๑๗.



ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ โดยการวิเคราะห์และจัดการกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของสาธารณภัยเพื่อลดความล่าช้าและลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพของบุคคล ชุมชน และสังคมให้เข้มแข็งในการจัดการปัญหาในปัจจุบัน และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นการเผชิญเหตุและจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โดยการจัดระบบ การจัดการทรัพยากร และความรับผิดชอบเพื่อเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความสูญเสียที่จะมีต่อชีวิต สภาพแวดล้อม และทรัพยากรของประชาชน สังคม และประเทศให้น้อยที่สุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน เป็นการปรับสภาพระบบ สาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better) ตามความเหมาะสม โดยการนำเอาปัจจัยในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาดำเนินการในการฟื้นฟู ซึ่งหมายรวมถึงการซ่อมสร้าง (Reconstruction) และการฟื้นฟูสภาพ (Rehabilitation)

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล โดยการจัดระบบและกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพซึ่งการจัดการสาธารณภัยของประเทศจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยคำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย แนวทางปฏิบัติ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และประเพณีปฏิบัติให้สอดคล้องกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

## หลักการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่

การจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) ได้เริ่มต้นเมื่อกลางศตวรรษที่ ๒๐ โดยใช้เป็นมาตรฐานสากลในการจัดการภาวะฉุกเฉินในหลาย ๆ ประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส โดยกล่าวถึงการเตรียมการ (Preparedness) การบรรเทาความรุนแรง (Mitigation) และการตอบสนอง (Response) และมีการพัฒนาขึ้นเป็นระบบปฏิบัติการประกอบด้วย การคาดการณ์ การเตือนการล่วงหน้า การจัดเตรียมที่พิภพ การจัดทีมค้นหาและช่วยเหลือ และการประสานระหว่างหน่วยงานทั้งในส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค

วงรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Life Cycle)<sup>๑๑</sup> Federal Emergency Management Agency (FEMA) ได้อธิบายวงจรของภัยพิบัติเพื่อแบ่งขั้นตอนการจัดการปัญหาและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติตามช่วงเวลาต่าง ๆ ดังนี้

<sup>๑๑</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กระทรวงมหาดไทย. “ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย”. (๒๕๕๙).

**๑. การตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น** คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตราย และความสูญเสียต่าง ๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกักกัน การอพยพประชาชน การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหารและยารักษาโรค การจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

**๒. การฟื้นฟูบูรณะความเสียหาย** เป็นขั้นตอนการดำเนินงานเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นระดับหนึ่งซึ่งอาจจะต้องใช้เวลา ๕ ถึง ๑๐ ปี โดยมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน การก่อสร้างที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัย สำหรับมาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องการพัฒนาต่อไป

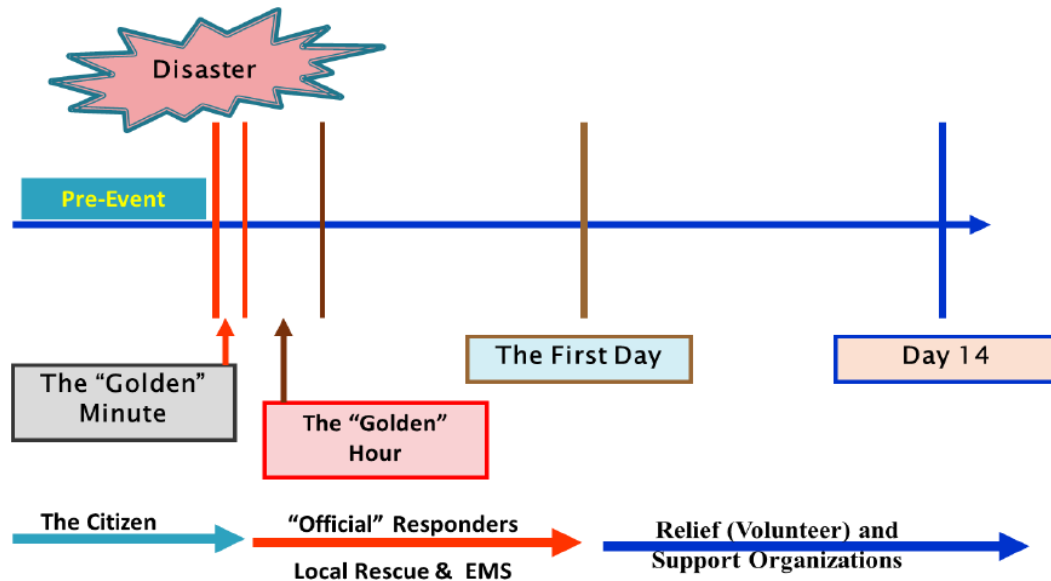
**๓. การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation)** คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ เนื่องจากการป้องกันและการบรรเทาผลกระทบมีความหมายใกล้เคียงกัน ในหลายประเทศจึงใช้มาตรการทั้ง ๒ ด้านควบคู่กัน การบรรเทาความสูญเสียจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่าง ๆ การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัย การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง รวมถึงการสร้างความรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรม การวิเคราะห์ ประเมิน เรียนรู้การจัดการเพื่อให้มีความพร้อมและลดความสูญเสียหากมีภัยพิบัติเกิดขึ้นอีก (Risk Reduction)

**๔. การป้องกัน (Prevention)** คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางมิให้ภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นแก่ชีวิตทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วม การควบคุมไฟป่า การออกกฎหมายห้ามใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

**๕. การเตรียมความพร้อม (Preparedness)** การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการณ์เกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการป้องกันและบรรเทาซึ่งต้องการการผลักดันในเชิงนโยบาย ขณะที่การเตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติจำนวนมากที่ต้องประสานงานกัน มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชาชน การวางระบบแจ้งเตือน และระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อม การอบรมให้ความรู้แก่สาธารณชน เนื่องจากในกรณีที่การเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัดการเตรียมพร้อมในระดับบุคคลและครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินไว้ได้

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมขั้นตอนการพัฒนา (Development) คือ ขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวนและศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว ทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด โดยจะเห็นวาระยะเวลาในการจัดการตามช่วงเวลาที่น่าจะเป็นวิกฤติที่สุด คือ ช่วงที่เกิดภัยพิบัติ (Disaster)

แผนภาพที่ ๒ - ๖ ความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ



ที่มา : Federal Emergency Management Agency (FEMA)

สำหรับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในช่วงที่เรียกว่า Golden Time อาจเป็น นาทีหรือชั่วโมง ซึ่งหากมีการเตรียมการที่ดีโดยหน่วยงานบรรเทาภัยพิบัติสามารถเดินทางเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุและให้ความช่วยเหลือได้ทันต่อเหตุการณ์จะเป็นการเพิ่มโอกาสในการช่วยชีวิตผู้ประสบภัยพิบัติได้มากขึ้น แต่หากเกิดความล่าช้าในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยนานเกินไปกว่า ๑๔ วันแล้ว จะทำให้การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บให้รอดชีวิตมีโอกาสน้อยลง การช่วยเหลือภัยพิบัติภายหลังจากเกิดเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ไปแล้ว จะมุ่งไปในส่วนของการฟื้นฟูสภาพ (Recovery) ของบ้านเรือนประชาชนและอาคารสิ่งก่อสร้างทั่วไปเพื่อให้ผู้ประสบภัยกลับมาใช้ชีวิตได้ตามปกติในระดับหนึ่ง

## ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

ระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณภัย ระบบดังกล่าวเป็นระบบปฏิบัติการเพื่อการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้อย่างบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้นำเอาระบบ ICS มาปรับใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับภัยพิบัติหรือในภาวะฉุกเฉิน<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๙.

### ๑. แนวคิดพื้นฐานของระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS)

เป็นแนวคิดมาตรฐานหนึ่งเดียวที่สามารถใช้รับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินในที่เกิดเหตุได้ทุกชนิด และยังสามารถบูรณาการโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับเหตุการณ์ทั้งที่มีความซับซ้อน โดยมองข้ามเส้นแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น ICS จึงมีจุดเด่นสำคัญ กล่าวคือ

๑.๑ เป็นกรอบแนวคิดมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อจัดการเหตุการณ์ทุกประเภททั้งที่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นฉุกเฉิน หรือเหตุการณ์ในภาวะปกติ

๑.๒ เป็นระบบที่สนับสนุนการให้ข้อมูลที่แม่นยำ มีการวางแผน กำหนดค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพและมีการสนับสนุนการกู้ภัย

๑.๓ เป็นระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรแบบบูรณาการให้เหมาะสม สอดคล้องกับความซับซ้อนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นองค์กรชั่วคราว ไม่มีโครงสร้างหรือการบริหารแบบถาวร (Modular Organization) ดังนั้น โครงสร้างองค์กรของระบบ ICS จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัว สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์

๑.๔ เป็นโครงสร้างองค์กรในการจัดการกับสาธารณภัย ที่สามารถนำเอาทักษะความสามารถด้านเทคนิคเฉพาะทางผสมผสานอยู่ภายใต้โครงสร้าง ICS ได้อย่างลงตัว

๑.๕ ICS ถูกใช้เป็นพื้นฐานในการกู้ภัยซึ่งเป็นภารกิจประจำ รวมทั้งสามารถใช้กับภาวะฉุกเฉินที่สำคัญอื่น ๆ ได้ด้วย

๑.๖ ในช่วงเวลาเหตุฉุกเฉิน ภายใต้ระบบ ICS เจ้าหน้าที่จะปรับบทบาทหน้าที่ตำแหน่ง “ที่ปฏิบัติประจำ” และไปปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างองค์กร ICS ตามที่ได้รับมอบหมาย

๑.๗ เป็นโครงสร้างที่ผสมผสานทรัพยากรทุกชนิดเข้าด้วยกันทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือแม้แต่กำลังคนจากหน่วยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยตำรวจ ทหาร หน่วยการแพทย์ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค NGOs ฯลฯ

### ๒. เป้าประสงค์ของการใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์

การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์มีเป้าประสงค์ที่เป็นหัวใจสำคัญ ๓ ประการ ประกอบด้วย ความปลอดภัยทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้อื่น บรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือยุทธวิธี และมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

### ๓. ประโยชน์ของระบบ ICS

ระบบ ICS สามารถตอบสนองความต้องการในการจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินได้ทุกรูปแบบ เจ้าหน้าที่จากหลากหลายองค์กร/หน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็วภายใต้โครงสร้างการจัดการเหตุการณ์แบบเดียวกัน (Common Management Structure) เป็นระบบซึ่งให้การสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานและก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประหยัด (Cost Effective) อันเนื่องมาจากไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน

### ๔. การบัญชาการของระบบบัญชาการเหตุการณ์

การบัญชาการ (Command) หมายถึง การอำนวยการ สั่งการ ตลอดจนควบคุม ภายใต้อำนาจหน้าที่ชัดเจนตามกฎหมายหรือที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในพื้นที่เกิดเหตุผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander) จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบัญชาการ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์นั้นควรเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรม มีประสบการณ์ ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญ

ในการบัญชาการเหตุการณ์นั้น ๆ ซึ่งในประเด็นนี้อาจมีความเป็นไปได้ว่าผู้บัญชาการเหตุการณ์จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่สูงสุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุ นั้นก็ได้ ทั้งนี้ในการบัญชาการเหตุการณ์ภายใต้ระบบ ICS ประกอบด้วยหลักการสำคัญ กล่าวคือ

๔.๑ สายบังคับบัญชา (Chain of Command) และเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) สายบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ลดหลั่นกันลงมาเรื่อย ๆ ขณะที่เอกภาพในการบังคับบัญชา หมายถึง การควบคุมบังคับบัญชาโดยอำนาจสิทธิมาอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา คือ การมีผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงมีหน้าที่ต้องรับมอบงาน/ภารกิจ และรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ภายใต้ระบบ ICS การยึดหลักสายบังคับบัญชาและเอกภาพในการบังคับบัญชาจะช่วยสร้างความชัดเจน ลดความสับสน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการเนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าในแต่ละระดับจะต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายใต้บังคับบัญชาของตนเอง

๔.๒ การบัญชาการร่วม (Unified Command) หมายถึง การจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงานและมีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน สามารถประสานแผนการทำงานในที่เกิดเหตุร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์และกลยุทธ์การทำงานเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ การบัญชาการร่วมจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดี่ยวได้ (Single Command Structure) ถึงแม้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยก็ตาม ซึ่งหมายความว่าผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) โดยจะต้องรับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหัวหน้าเพียงผู้เดียวเช่นกัน ดังนั้น การปฏิบัติงานเป็นทีมในลักษณะการบัญชาการร่วมนั้นจะสามารถลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพอันเกิดจากการทำงานแบบต่างคนต่างทำของแต่ละหน่วยซึ่งมาจากทั้งหลากหลายหน่วย หลากหลายหน้าที่ รวมถึงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบทั้งในเชิงพื้นที่และอำนาจการบริหารการปกครองที่ปราศจากระบบ

**๕. โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบการบัญชาการเหตุการณ์** การจัดองค์กรเพื่อตอบโต้เหตุฉุกเฉินในระบบบัญชาการเหตุการณ์ เป็นการจัดองค์กรตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional Responsibility) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลัก ได้แก่

๕.๑ ส่วนบัญชาการ (Command) เป็นส่วนที่รับผิดชอบกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญและรับผิดชอบกับการตอบโต้เหตุฉุกเฉินโดยรวม (Overall Responsibility) ประกอบด้วย ส่วนประชาสัมพันธ์ ส่วนประสานงาน และส่วนรักษาความปลอดภัย

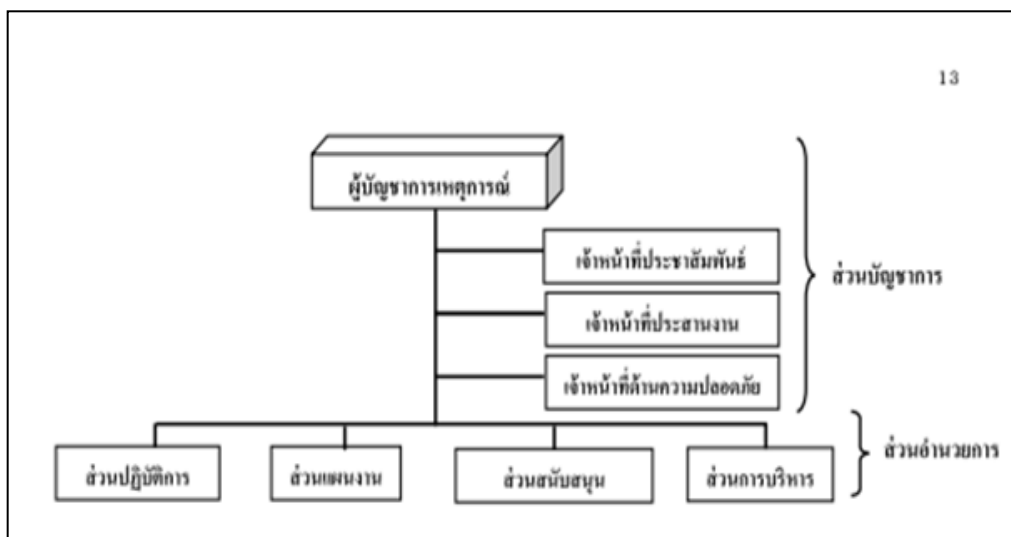
๕.๒ ส่วนอำนวยการ (General Staff) ประกอบด้วยโครงสร้างหลัก ๔ ส่วนสำคัญ คือ ส่วนปฏิบัติการ (Operations) ส่วนแผนงาน (Planning) ส่วนสนับสนุน (Logistics) ส่วนการบริหาร (Finance/Administration)

**๖. การบัญชาการ (Command Structure)** โครงสร้างการบัญชาการเพื่อบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินตามระบบ ICS มีอยู่ด้วยกัน ๒ รูปแบบ กล่าวคือ

๖.๑ การบัญชาการเดี่ยว (Single Command) เป็นโครงสร้างการบัญชาการพื้นฐานที่ผู้บัญชาการเหตุการณ์จะรับผิดชอบบริหารจัดการเหตุการณ์ทั้งหมดโดยลำพัง

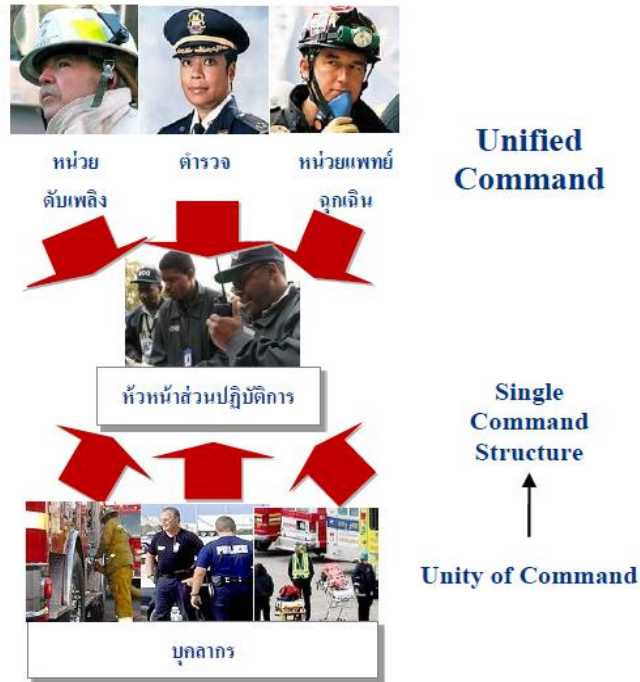
๖.๒ การบัญชาการร่วม (Unified Command) หมายถึง การจัดการเหตุการณ์ที่หลายหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันหรือแม้แต่มาจากหลายขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ สามารถประสานแผนการทำงานในที่เกิดเหตุร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การทำงานเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ การบัญชาการร่วมจะทำให้ผู้บัญชาการเหตุการณ์สามารถตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบัญชาการเดี่ยวได้ (Single Command Structure) ถึงแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมาจากหลากหลายหน่วยก็ตาม ซึ่งหมายความว่าผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นจะต้องรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) โดยจะต้องรับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหัวหน้าเพียงผู้เดียวเช่นกัน

แผนภาพที่ ๒ - ๗ โครงสร้างการจตุรงค์กรของระบบบัญชาการเหตุการณ์



ที่มา : ศูนย์อำนาจการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

## แผนภาพที่ ๒ - ๘ การบังคับบัญชา



ที่มา : ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

## การป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานต่างประเทศ

### ๑. สหรัฐอเมริกา

การบรรเทาสาธารณภัยของสหรัฐอเมริกามีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) ได้กำหนดแผนตอบสนองระดับชาติ (National Response Plan : NRP) เพื่อนำไปใช้กับทุกสถานการณ์และเหตุอันตรายที่มีแนวโน้มเป็นเหตุวิกฤติ โดยไม่คำนึงถึงลักษณะ ขนาด หรือความซับซ้อน และได้มีการปรับปรุงการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อบริหารเหตุการณ์วิกฤติในประเทศ เช่น การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ การก่อความไม่สงบของประชาชน หรือการเดินขบวนประท้วงขนาดใหญ่ เป็นต้น โดยบูรณาการกระบวนการบริหารเหตุการณ์วิกฤติไว้ในแผนดังกล่าว<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๓</sup> รัชกรณ นภาพรพิพัฒน์, “การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมของไทยในกรอบนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ”. (๒๕๕๖). หน้า ๑๖.

**๑.๑ นโยบายการบรรเทาสาธารณภัย** สหรัฐอเมริกาเผชิญกับภัยคุกคามหลายด้าน เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรมไซเบอร์ โรคระบาด และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ จึงมีความสำคัญในการวิเคราะห์และการเข้าถึงความเสี่ยง การประมาณการในระดับขีดความสามารถด้านความเสี่ยง การกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีการพัฒนา ติดตาม และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยประธานาธิบดีได้ออก Presidential Policy Directive 8 : National Preparedness (PPD-8) ซึ่งเป็นกระบวนการเตรียมความพร้อมในการจัดการภัยคุกคามที่มีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา โดยใช้ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ (National Preparedness System) ในการบริหารจัดการภัยคุกคามทุกรูปแบบ ซึ่งระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติจะประสบความสำเร็จได้ ประกอบด้วย ปัจเจกบุคคล ชุมชน ภาคเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรเพื่อศาสนา สหพันธรัฐ มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างความมั่นคงของชาติให้เป็นไปตามแผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

**๑.๒ เป้าหมายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ** คือ การนำแผน PPD-8 ไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง และการบรรลุภารกิจหลัก ๔ ประการ ดังนี้

๑.๒.๑ การหลีกเลี่ยงและจำกัดอุปสรรคต่าง ๆ (Prevention) การปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้พ้นจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (Protection)

๑.๒.๒ การลดผลกระทบจากการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Mitigation)

๑.๒.๓ การตอบสนองอย่างรวดเร็วในการรักษาชีวิตและทรัพย์สินภายหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ (Response)

๑.๒.๔ กระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และการบูรณะซ่อมแซมบ้านเรือนและสาธารณูปโภคที่ได้รับความเสียหาย (Recovery)

**๑.๓ ระบบการจัดการวิกฤตการณ์แห่งชาติสหรัฐ** ให้ความสำคัญเกี่ยวกับระบบการจัดการวิกฤตการณ์แห่งชาติสหรัฐ (National Incident Management System - NIMS) ดังนั้น การมีระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System - ICS) เป็นการวางผังองค์กรให้มีมาตรฐานเดียวในการจัดการกับทุกสถานการณ์และทุกภัย โดยทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการประสานงานความเข้าใจร่วมกัน ทราบบทบาทที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงาน และไม่เกิดการงานที่ซ้ำซ้อน ทำให้ระบบบัญชาการเหตุการณ์นำมาใช้ได้ในสาธารณภัยหลายระดับ และหลากหลายโดยการประสานงานระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งแบ่งปันข้อมูลทรัพยากรและสิ่งสนับสนุนระบบบัญชาการเหตุการณ์ และผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่เป็นผู้ตัดสินใจจัดการสถานการณ์ที่นำไปใช้จัดการเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยระบบมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ได้หลายเหตุการณ์ ซึ่งต้องพัฒนาและปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อที่เมื่อนำระบบมาใช้จัดการในเหตุการณ์จริงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดความสับสน โดยมีกรอบการทำงานเริ่มจากระดับท้องถิ่นขึ้นไปสู่รัฐ โดยมีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบซึ่งท้องถิ่นและชุมชนต้องสามารถจัดการด้วยตัวเองในเบื้องต้นได้ก่อนอย่างแท้จริงโดยผ่านการมีส่วนร่วม หลักการทำงาน คือ มีความเข้าใจร่วมกันที่ชัดเจน มีการแบ่งมอบอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ระบบการจัดการวิกฤตการณ์ ประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ระบบประสานการทำงานร่วมกัน (Multiagency Coordination



Systems - MAC) และการประชาสัมพันธ์ (Public Information) ท้ายสุดได้กำหนดการจัดลำดับความสำคัญที่ต้องปฏิบัติตามลำดับ กล่าวคือ ต้องรักษาชีวิตก่อน ทั้งตัวเองและผู้ประสบเหตุ ควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ขยายวงกว้าง ควบคุมความเสียหาย และเยียวยา รวมทั้งวางระบบการป้องกันในอนาคต

## ๒. ญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุและสาธารณภัยอย่างรุนแรงและบ่อยครั้งทั้งภัยจากแผ่นดินไหว พายุ น้ำท่วม ภูเขาไฟระเบิด ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศ การจัดการภัยต่าง ๆ ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีหน่วยงาน Central Disaster Management Council (CDMC) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่ในการจัดการเมื่อเกิดภัยตั้งแต่การป้องกัน เตรียมการ จัดการเมื่อเกิดภัยพิบัติ และการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติ ซึ่งการดำเนินการแบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น โดยมี Disaster Management Agency (DMA) เป็นศูนย์ประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานระดับจังหวัดและท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

นอกจากนี้การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของญี่ปุ่นได้มอบหมายให้ Maritime Agency (JIMSA) รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตาม SAR Convention และความตกลงอื่น ๆ ที่ญี่ปุ่นเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งเป็นหน่วยงานอยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่คล้ายกับหน่วยยามฝั่งของสหรัฐฯ มีหน้าที่ตั้งแต่การรักษากฎหมาย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในทะเล โดยมีทั้งหน่วยกู้ภัยและระวางภัย ประกอบกำลังด้วยเรือประเภทต่าง ๆ จำนวน ๕๑๘ ลำ และอากาศยานจำนวน ๗๐ เครื่อง ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ โดย JMSA HQ มี Commandant เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี จุดเด่นของประเทศญี่ปุ่นในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ คือ มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบทั้งบนบกและในทะเล อีกทั้งมีศูนย์ประสานงานในการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เพื่อควบคุมการปฏิบัติร่วมกัน ทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๑๔</sup>

## ๓. สหพันธรัฐมาเลเซีย

๓.๑ องค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คณะกรรมการบริหารจัดการและบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Management and Relief Committee – DMRC) ได้รับมอบหมายจาก National Security Council (NSC) ให้รับผิดชอบในการประสานการปฏิบัติเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการสาธารณภัย และเมื่อมีสถานการณ์สาธารณภัยเกิดขึ้น DMRC จะแบ่งการดำเนินงานออกเป็น ๓ ระดับ ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของภัยพิบัติ ได้แก่ ระดับชาติ (Federal) ระดับรัฐ (State) และระดับเขต (District) โดยมี National Security Division (NSD) สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็น

<sup>๑๔</sup> พันเอก พงศ์จักร อุไรมาลย์, “การปฏิบัติการร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยขนาดใหญ่ขึ้นของกองทัพไทย ในทศวรรษหน้า”. (เอกสารประจำภาควิชาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐). หน้า ๖๔.

เลขาธิการในทุกระดับ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการในระดับชาติ ส่วนในระดับรัฐ ประธานจะได้แก่ผู้ว่าการรัฐ (State Secretary) และในระดับเขตได้แก่ผู้อำนวยการเขต (District Officer)<sup>๑๕</sup>

### ๓.๒ แนวคิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

๓.๒.๑ การพัฒนา (Development) ลดความเสี่ยงของชุมชนจากความเสียหาย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ด้วยการพัฒนาขีดความสามารถของการบริหารจัดการ ภัยพิบัติในด้านการลดผลกระทบ (Mitigation) การเตรียมการ (Preparedness) การช่วยเหลือ (Response) และการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)

๓.๒.๒ การประสานงาน (Partnership) จัดระบบเพื่อประสานความร่วมมือและ บูรณาการระบบบริหารจัดการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามสายการบังคับบัญชาทั้งในระบบราชการ และ NGOs

๓.๒.๓ การให้ความรู้และการฝึก (Education and Training) พัฒนาการศึกษา และเพิ่มพูนทักษะการทำงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒.๔ การรับทราบของชุมชน (Community Awareness) พัฒนาวิธีการที่จะ ทำให้ชุมชนรับทราบถึงความเสี่ยง และสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์การป้องกัน/การลด ผลกระทบ การเตรียมการ การช่วยเหลือ และการฟื้นฟูบูรณะ

๓.๒.๕ ความปลอดภัย (Safety) สนับสนุนและช่วยเหลือในการเสริมสร้าง ศักยภาพของชุมชนในการดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่อเกิดภัยอันตราย

๓.๒.๖ ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) สนับสนุนและ พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล การฝึกร่วมกัน การให้และการ รับความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติ

### ๔. สาธารณรัฐสิงคโปร์

จากการที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ค่อนข้างปลอดภัยจากภัยพิบัติ ทางธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว พายุไต้ฝุ่น ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มุ่งที่จะให้ความสำคัญกับการป้องกันและการลดผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ในสภาพแวดล้อมที่เป็นสังคมเมือง อุบัติภัยจากสิ่งก่อสร้างอาคารสูง และอุตสาหกรรมวัตถุอันตรายที่เกิดขึ้นมาแล้ว นอกจากนี้ ปัญหาการก่อการร้ายที่ทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ต้องเร่งเตรียมการให้พร้อมที่จะรับมือกับภัยพิบัติตลอดเวลา<sup>๑๖</sup>

๔.๑ องค์กรในการบริหารจัดการภัยพิบัติ กระทรวง Home Affairs (MHA) เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยและความมั่นคงภายในประเทศ รับผิดชอบ การกำหนดยุทธศาสตร์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในขณะที่ Singapore Civil Defence Force (SCDF) ประกอบด้วย กำลังพลประมาณ ๕,๑๐๐ คน (ข้าราชการ ๑,๗๐๐ คน พลเรือน ๒๐๐ คน และ

<sup>๑๕</sup> Asian Disaster Reduction Center, <http://www.adrc.or.jp/top.bhp>

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน.

ที่เกณฑ์มา ๓,๒๐๐ คน) และกำลังสำรองอีกประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน จะประสานหน่วยงานช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ ในการวางแผนและอำนวยความสะดวกปฏิบัติในระดับยุทธวิธี

#### ๔.๒ แนวคิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

๔.๒.๑ การป้องกัน (Prevention) ความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติสามารถลดได้ด้วยการป้องกัน ทั้งนี้ การกำหนดกรอบนโยบายเพื่อความปลอดภัยที่ชัดเจนจะเป็นส่วนสำคัญในการป้องกัน

๔.๒.๒ ความพร้อม (Readiness) ความพร้อมขึ้นอยู่กับ การเตรียมการ การวางแผน รับสถานการณ์ต่าง ๆ ล่วงหน้า ทำให้หน่วยงานมีความพร้อมและแผนต่าง ๆ จะต้องได้รับการฝึกอย่างต่อเนื่อง

๔.๒.๓ การรับทราบ (Awareness) ชุมชนจะต้องได้รับการศึกษาเพื่อให้ทราบธรรมชาติและผลกระทบของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ ประชาชนต้องเห็นความสำคัญของการเตรียมพร้อมและการมีส่วนร่วมของชุมชน

๔.๒.๔ การประสานงาน (Coordination) หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติภายใต้สายการบังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งรวมถึงการจัดส่งหน่วยค้นหาและช่วยเหลือที่เหมาะสมอย่างทันท่วงทีในระดับยุทธวิธีและการให้คำปรึกษาแนะนำในระดับยุทธการ

๔.๒.๕ การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) การช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บและผู้ได้รับความเสียหายเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ การบูรณะฟื้นฟูอย่างทันท่วงทีจะช่วยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้ใกล้เคียงอย่างเดิม

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรวิทยา เรื่อง แนวทางการจัดการภัยพิบัติของกองทัพไทย เพื่อสนับสนุนการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน<sup>๑๗</sup> โดย พลตรี วิทยา วชิรกุล ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ได้นำมาใช้ในภารกิจจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ตั้งแต่การประกาศใช้แผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและขาดองค์ความรู้ จึงทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ ทั้งนี้ ควรพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกระดับในการฝึกอบรมและการฝึกปฏิบัติ การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับควรกำหนดให้ระบุถึงระบบบัญชาการเหตุการณ์ในบทบาทด้วยการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินเพื่อให้ทราบถึงการจัดโครงสร้างองค์กร และการดำเนินการตามแผน รวมถึงการจัดให้มีการฝึกซ้อมเป็นประจำและต่อเนื่อง

<sup>๑๗</sup> พลตรี วิทยา วชิรกุล, “แนวทางการจัดการภัยพิบัติของกองทัพไทยเพื่อสนับสนุนการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน”. (เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๗).

เอกสารประจำภาควิชาวิทยาลัยการทัพเรือ เรื่อง ยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ ในการช่วยเหลือภัยพิบัติทางทะเล<sup>๑๘</sup> โดย นาวาเอก ฉันทกร เสนาลักษณ์ ได้สรุปผลวิจัยว่า กองทัพเรือจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ในเรื่องนี้ให้มีความสอดคล้องกับแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๙ เป็นหลัก โดยพิจารณานำมาใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งผสมผสานจากแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก เพื่อประสานการปฏิบัติกับฝ่ายพลเรือนให้มีความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน โดยสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้เป็น ๔ ขั้นตอน ได้แก่ การป้องกันและการลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังเกิดภัยพิบัติ สำหรับการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤตนั้น เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก เพื่อให้สถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติให้เร็วที่สุด จึงควรมีหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งกำลังพลและเครื่องมือที่เหมาะสม สามารถที่จะเข้าดำเนินการได้ทันทีเมื่อมีการสั่งการจากหน่วยเหนือ

เอกสารประจำภาควิชาวิทยาลัยการทัพเรือ เรื่อง กองทัพเรือกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทศวรรษหน้า<sup>๑๙</sup> โดย นาวาเอก ภาณุวัฒน์ อินทนิล ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยตามแนวทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ที่ผ่านมายังขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องจักร ยานพาหนะ และเครื่องมืออุปกรณ์ ในการบริหารจัดการสาธารณภัยที่เหมาะสมและจำเป็นในเบื้องต้น รวมทั้งเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ในกรณีต่าง ๆ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การขาดการวิจัยและพัฒนาด้านสาธารณภัยอย่างต่อเนื่องในเรื่องของพฤติกรรมและสาเหตุของการเกิด เรื่องการบริหารจัดการและแนวทางปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งการจัดการและการวางแผนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ และการขาดการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานอย่างบูรณาการที่เพียงพอ ควรดำเนินการแก้ปัญหา ด้านกำลังพลขาดความรู้และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการจัดการอบรมให้ความรู้ และจัดการฝึกตามแผนการปฏิบัติของหน่วย รวมทั้งให้มีการฝึกร่วมกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือน องค์กรเอกชน และองค์กรการกุศลในพื้นที่รับผิดชอบ และด้านการขาดแคลนยุทโธปกรณ์ อุปกรณ์ และเครื่องมือที่เหมาะสม ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยกองทัพเรือต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล เป็นกรณีพิเศษ

เอกสารประจำภาควิชาวิทยาลัยการทัพเรือ เรื่อง การปฏิบัติความร่วมมือในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยขนาดใหญ่ขึ้นไปของกองทัพไทย ในทศวรรษหน้า<sup>๒๐</sup> โดย นาวาเอก พงศ์จักร อุไรมาลย์ ได้สรุปผลวิจัยว่า แนวทางการปฏิบัติความร่วมมือในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยขนาดใหญ่ของกองทัพไทยและเหล่าทัพต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย ต้องเป็นระบบเดียวกัน ประกอบด้วย

<sup>๑๘</sup> นาวาเอก ฉันทกร เสนาลักษณ์, “ยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ ในการช่วยเหลือภัยพิบัติทางทะเล”. (เอกสารประจำภาควิชาวิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐).

<sup>๑๙</sup> นาวาเอก ภาณุวัฒน์ อินทนิล, “ยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ ในการช่วยเหลือภัยพิบัติทางทะเล”. (เอกสารประจำภาควิชาวิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐).

<sup>๒๐</sup> พันเอก พงศ์จักร อุไรมาลย์, “การปฏิบัติความร่วมมือในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยขนาดใหญ่ขึ้นไปของกองทัพไทย ในทศวรรษหน้า”. (เอกสารประจำภาควิชาวิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐).

การกำหนดสายการบังคับบัญชา และผู้บัญชาเหตุการณ์ฝ่ายทหารที่ชัดเจนในพื้นที่ปฏิบัติการ ซึ่งจะเป็นผู้ประสานงานวางแผนร่วมจากเหล่าทัพต่าง ๆ และควบคุมการปฏิบัติของเหล่าทัพ ในภาพรวม จัดให้มีส่วนวางแผนร่วมที่ศูนย์ประสานงานหลักในพื้นที่โดยทำการวางแผนร่วมกัน และ แยกกันปฏิบัติงาน กำหนดสายการสื่อสารที่เป็นระบบเดียวกันทั้งหมด และให้มีในข่ายหลักและข่ายรอง เพื่อดำรงการติดต่อให้ได้ตลอดเวลา มีการแบ่งมอบพื้นที่ให้ชัดเจนตามขีดความสามารถของเหล่าทัพ เพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งพื้นที่บนบกและในทะเล

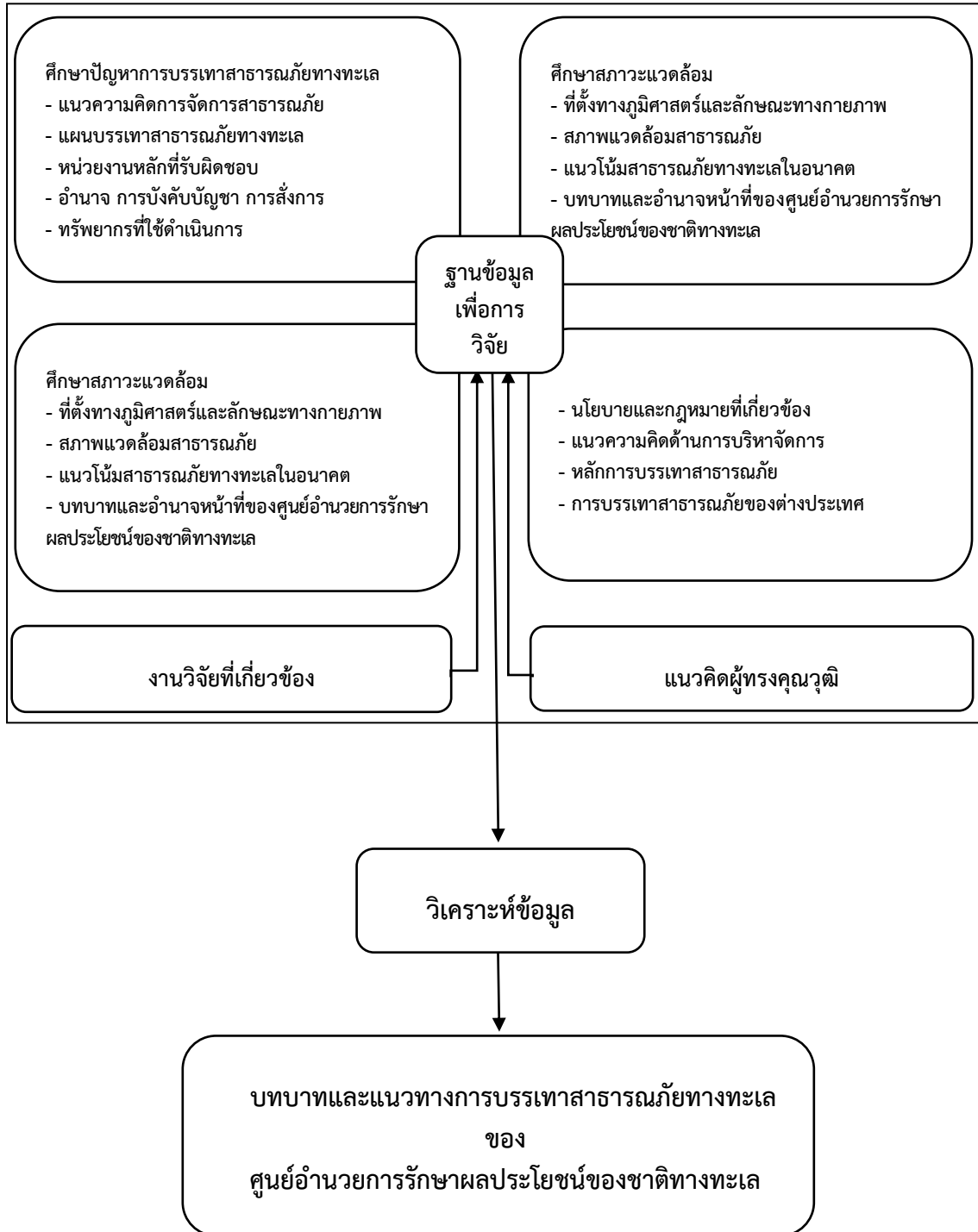
เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ เรื่อง การพัฒนาระบบควบคุมบังคับบัญชา ศูนย์อำนวยการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล<sup>๒๑</sup> โดย นาวาเอก อนุรัตน์ ศิริวงศ์ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติงานของ ศรชล. ที่ผ่านมาพบว่า ยังคงมีปัญหาอุปสรรค อย่างต่อเนื่อง ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหา การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา เนื่องจากทำงานในลักษณะการประสานทำให้ไม่สามารถสั่งการได้ทันที ปัญหาด้านกำลังพลที่ยังขาดแรงจูงใจและขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ปัญหาการที่ ศรชล. ไม่มียุทธโธปกรณ์เป็นของตนเองทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ ศรชล. ต้องขอรับการสนับสนุนยุทธโธปกรณ์ จากหน่วยปฏิบัติการหลัก ปัญหาในเรื่องงบประมาณที่ ศรชล. ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง จึงมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาและยกระดับ ศรชล. เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อไป

เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ เรื่อง การพัฒนาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการ รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)<sup>๒๒</sup> โดย นาวาเอก วรวิฑูร พุกษารุ่งเรือง ผลการวิจัยพบว่า ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.ใหม่) ตามร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ..... เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานโดยเปลี่ยนจาก หน่วยประสานการปฏิบัติฯ เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่อำนวยการและสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา มีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีลักษณะโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการในรูปแบบ ที่เทียบเคียงได้กับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งมีบทบาทด้าน ความมั่นคงทางบก และ ศรชล.ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทบาทด้านความมั่นคงทางทะเลและ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

<sup>๒๑</sup> นาวาเอก อนุรัตน์ ศิริวงศ์, “การพัฒนาระบบควบคุมบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการ ปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐).

<sup>๒๒</sup> นาวาเอก วรวิฑูร พุกษารุ่งเรือง, “การพัฒนาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐).

### กรอบแนวคิดของการวิจัย



## สรุป

จากการศึกษานโยบาย กฎหมาย หลักการและแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อนำไปเป็นกรอบในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้นสามารถสรุปได้เป็น ๒ ประเด็นหลัก ดังนี้

**ระดับนโยบาย** ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ได้กำหนดให้มีการดำเนินการช่วยเหลือประชาชน ทั้งจากภัยคุกคามและปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงต่าง ๆ ให้มีการพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความพร้อมเผชิญกับสถานะไม่ปกติ ภัยคุกคามทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ รวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔ กำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กลไก เครื่องมือขีดความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และการเตือนภัยล่วงหน้าในทุกระดับ เพื่อให้มีการติดตาม ค้นหา ช่วยเหลือ บรรเทา ฟื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยทางทะเลมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล

**ระดับการปฏิบัติ** มีหลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยใช้หลักการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ด้วยการป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) และการสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) นอกจากนี้ หลักการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) ของ Federal Emergency Management Agency (FEMA) ได้เริ่มต้นเมื่อกลางศตวรรษที่ ๒๐ โดยใช้เป็นมาตรฐานสากลในการจัดการภาวะฉุกเฉินในหลาย ๆ ประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส เป็นต้น โดยมีวงรอบในการดำเนินการที่คล้ายกัน

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) เพื่อนำไปใช้กับทุกสถานการณ์และเหตุอันตรายที่มีแนวโน้มเป็นเหตุวิกฤติเพื่อให้บรรลุภารกิจหลัก ๔ ประการ ได้แก่ การปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การลดผลกระทบจากการสูญเสีย การตอบสนองอย่างรวดเร็ว และฟื้นฟูที่ได้รับ ความเสียหาย (Recovery) โดยมีระบบการจัดการวิกฤติการณ์ ประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ระบบประสานการทำงานร่วมกัน (Multiagency Coordination Systems - MAC) และการประชาสัมพันธ์ (Public Information) ในส่วนประเทศญี่ปุ่น สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ จะมีแนวทางในการดำเนินการที่คล้ายกัน คือ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

ในแต่ละระดับในการควบคุมการปฏิบัติงาน โดยมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกัน การปฏิบัติที่รวดเร็ว เมื่อเกิดสถานการณ์ เพื่อลดผลกระทบและการฟื้นฟูบูรณะ และเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายในระดับ ยุทธศาสตร์ หลักการปฏิบัติ และแนวทางการปฏิบัติในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศต่าง ๆ มีลักษณะการปฏิบัติหรือหลักการที่คล้ายกัน กล่าวคือ มีความพร้อมที่จะปฏิบัติ การป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น การเข้าช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว และทำการบูรณะฟื้นฟูต่อไป อย่างไรก็ตาม แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของประเทศไทยจะเน้นการจัดการ ภัยพิบัติพื้นที่ทางบกที่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก ส่วนพื้นที่ทางทะเล ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยปฏิบัติ จำเป็นต้องพิจารณาหน่วยงานหลักที่ดำเนินการ และแนวทางการดำเนินการต่อไป



## บทที่ ๓

### สถานการณ์ภัยพิบัติและการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

#### กล่าวนำ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศไทย โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เมื่อปี ๒๕๔๐ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจการทางทะเล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของการบริหารจัดการด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามปัจจุบัน ได้มีการปรับบทบาทของ ศรชล.(ใหม่) ให้เป็นหน่วยงานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเต็มรูปแบบ มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการและบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒ เป็นต้นมา โดยการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาบทบาทของ ศรชล.(ใหม่) ตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล รวมทั้งกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการบูรณาการความร่วมมือและ สนธิขีดความสามารถของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลแนวโน้มสาธารณภัยทางทะเลที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยในอนาคต ปัญหาการจัดการสาธารณภัยที่ผ่านมาของหน่วยต่าง ๆ การปฏิบัติงานของ ศรชล.(เดิม) และบทเรียนที่ผ่านมาจนถึงการพัฒนา เป็นศูนย์อำนวยการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่)

#### ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และลักษณะทางกายภาพของประเทศไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างลองจิจูด ๙๗ องศาตะวันออก กับ ๑๐๖ องศาตะวันออก และละติจูด ๕ องศาเหนือ กับ ๒๑ องศาเหนือ ถือเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรอินโดจีน โดยมีชายฝั่งทะเลแยกเป็นสองด้าน คือ ด้านตะวันออก ได้แก่ อ่าวไทย ส่วนด้านตะวันตก ได้แก่ ทะเลอันดามัน และส่วนบนของช่องแคบมะละกา หรือมะละกาตอนบน ทำให้ประเทศไทยมีเส้นทางออกสู่มหาสมุทร ๒ มหาสมุทร

ลักษณะภูมิรัฐศาสตร์ที่ประเทศไทยมีลักษณะเป็นพื้นที่ทะเลปิดหรือกึ่งปิด (Enclosed or Semi Closed Sea) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลจากทะเลเนื่องจากมี ส่วนของแผ่นดินที่ติดกับทะเลมีจำนวน ๒๓ จังหวัด ได้แก่ ตรัง จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พังงา กระบี่ ภูเก็ต ตรัง สตูล สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส จากตำแหน่งที่ตั้งของประเทศ ประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือในห้วงเดือน ต.ค. - ก.พ. และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (พ.ค. - ต.ค.) และช่วงเปลี่ยนฤดูมรสุม (มี.ค. - เม.ย.) สำหรับ

อ่าวไทยฝั่งตะวันตกจะมีคลื่นแรงกว่าอ่าวไทยตะวันออกในช่วงฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนในฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (พ.ค. - ต.ค.) อ่าวไทยฝั่งตะวันออกจะมีคลื่นลมแรงกว่าอ่าวไทยตะวันตก จากลักษณะดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีโอกาสได้รับผลกระทบจากร่องมรสุมที่มีความรุนแรง และมีโอกาสเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยตามห่วงการเปลี่ยนฤดู

### แผนภาพที่ ๓ - ๑ ตำแหน่งภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทย



ที่มา : กรมทรัพยากรธรณี ออนไลน์, ๒๕๖๒

นอกจากนั้นตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทยตั้งอยู่บนแผ่นทวีปยูเรเชียรวมทั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของวงแหวนไฟ (Ring of Fire) และการเคลื่อนตัวของแผ่นทวีป (Plate Tectonic) อินโดออสเตรเลีย นฟิลิปปินส์ และแปซิฟิก ทำให้พื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย และทะเลอันดามัน มีโอกาสได้รับผลกระทบจากการระเบิดของภูเขาไฟใต้น้ำและการเคลื่อนปะทะกันระหว่างแผ่นเปลือกโลกในภูมิภาค ดังเหตุการณ์คลื่นสึนามิ ในเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ สรุปเมื่อพิจารณาลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยที่มีพื้นที่ทางทะเลประชิดติดมหาสมุทรอินเดีย มหาสมุทรแปซิฟิก และช่องแคบมะละกา ซึ่งมีความสำคัญและเป็นเส้นทางคมนาคมยุทธศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้มีปัจจัยเกื้อกูลต่อการแสวงและใช้ประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมทางทะเลที่เชื่อมโยงผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านและทางการคมนาคมในทะเลพื้นที่ทั้งสองมหาสมุทร อย่างไรก็ตามการที่มีตำแหน่งที่ตั้งประเทศอยู่บนตำแหน่งกึ่งกลางระหว่างสองมหาสมุทร และช่องแคบที่มีความสำคัญก็

เป็นปัจจัยด้านลบที่จะทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากภัยคุกคาม ปัญหา และสิ่งท้าทายที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของมนุษย์ต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และจากภัยธรรมชาติด้วยเช่นกัน<sup>๑</sup>

## สภาพแวดล้อมสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา สาธารณภัยเกิดขึ้นบ่อยครั้งและเกิดเป็นประจำในช่วงระยะเวลาหนึ่งทำให้มีความสามารถคาดการณ์ภัยต่าง ๆ ได้มากขึ้น ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง แต่ในขณะเดียวกันก็มีสาธารณภัยรูปแบบใหม่ และ/หรือมีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่รุนแรงขึ้น จึงทำให้คาดการณ์ได้ยาก มีความไม่แน่นอนสูง อาทิ ภัยจากแผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม โรคระบาด การกัดเซาะชายฝั่ง และสึนามิ ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีปฏิทินสาธารณสุข ตามแผนภาพที่ ๓ - ๑

### ๑. สาธารณภัยและผลกระทบที่ผ่านมา

สถานการณ์สาธารณสุขของประเทศไทยที่สำคัญที่เกิดขึ้นและสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีดังนี้<sup>๒</sup> อุทกภัย (Flood) ภัยแล้ง (Drought) ภัยจากดินโคลนถล่ม (Landslide) แผ่นดินไหวและสึนามิ (Earthquake and Tsunami) วาตภัย (Storm) อัคคีภัย (Fire) ภัยจากไฟป่าและหมอกควัน (Forest Fire & Smoke) ภัยจากการคมนาคม และภัยโรคระบาด (Infectious Disease)

---

<sup>๑</sup>นาวาเอก จุมพล นาคบัว, “ศรชล.กับสมุทรภิบาล”. (เอกสารประจำภาควิชาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐). หน้า ๑๑.

<sup>๒</sup>สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. (๒๕๕๘). หน้า ๓ - ๑๐.

แผนภาพที่ ๓ - ๒ ปฏิทินสาธารณสุขในประเทศไทย

| ปฏิทินสาธารณสุข  |   |      |                   |       |      |       |                             |      |      |                  |      |      |
|------------------|---|------|-------------------|-------|------|-------|-----------------------------|------|------|------------------|------|------|
| กัณฑ์เดือน       | ม.ค.  | ก.พ. | มี.ค.             | เม.ย. | พ.ค. | มิ.ย. | ก.ค.                        | ส.ค. | ก.ย. | ต.ค.             | พ.ย. | ธ.ค. |
| อุทกภัย          |   |      |                   |       |      |       | ทุกภาค                      |      |      | ภาคใต้           |      |      |
| ภัยแล้ง          | ฝนทิ้งช่วง  |      | ฤดูแล้งทั่วทุกภาค |       |      |       |                             |      |      | ฝนทิ้งช่วง       |      |      |
| แผ่นดินไหว       | เน้นพื้นที่ภาคเหนือ และพื้นที่ที่มีรอยเลื่อน ตามข้อมูลกรมทรัพยากรธรณี |      |                   |       |      |       |                             |      |      |                  |      |      |
| พายุฤดูร้อน      |   |      |                   |       |      |       | ทุกภาค                      |      |      |                  |      |      |
| อหิวาต์          | มีใหม่  |      | ครุฑจีน           |       |      |       |                             |      |      | ลชยกระพวง มีใหม่ |      |      |
| ไข้ป่า           | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ   |      |                   |       |      |       | ภาคกลาง ตะวันออกใต้         |      |      | ภาคเหนือ         |      |      |
| อุบัติเหตุทางถนน | มีใหม่  |      | สงกรานต์          |       |      |       |                             |      |      | มีใหม่           |      |      |
| ภัยหนาว          | ภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ   |      |                   |       |      |       | ภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ |      |      |                  |      |      |
| หมายเหตุ :       | ..... เฝ้าระวังตลอดปี   |      |                   |       |      |       |                             |      |      |                  |      |      |

ที่มา : แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

## ๒. สาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมา

ภัยพิบัติและสาธารณภัยที่เกิดขึ้นของประเทศไทยได้สร้างความเสียหายแก่พื้นที่บนบกและพื้นที่ในทะเล โดยพื้นที่บนบกมีการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนตามเขตพื้นที่ของแต่ละจังหวัด แต่พบว่าจังหวัดที่ติดกับชายฝั่งทะเลทั้งอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีทั้งหมด ๒๓ จังหวัด มีเพียง ๗ จังหวัดชายทะเลที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน (อ่าวประวัติศาสตร์หรืออ่าวรูปตัว ก) ได้แก่ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ธนบุรี (กรุงเทพมหานคร) สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และชลบุรี เท่านั้น ที่มีแบ่งเขตรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ในทะเลอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนด เขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒ (แผนภาพที่ ๓ - ๓) ส่วนจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ อีก ๑๖ จังหวัด (แผนภาพที่ ๓ - ๔) ยังไม่มีการกำหนดหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบ ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมาภัยพิบัติและสาธารณภัยที่รุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมากต่อประชาชนและทรัพย์สินส่วนใหญ่เกิดขึ้นในทะเลและเคลื่อนตัวทำความเสียหายต่อเนื่องมายังพื้นที่บนบก เช่น พายุไต้ฝุ่นเกย์ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร พายุไต้ฝุ่นลินดา ที่ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และระนอง และคลื่นสึนามิ ที่สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน เป็นต้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่บริเวณชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทะเลใกล้ฝั่งเท่านั้น พื้นที่ในทะเลที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็อาจได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติและสาธารณภัยได้เช่นกัน เนื่องจากมีกิจกรรมในทะเลหลายอย่าง ได้แก่ การประมง ฐานอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติ และการคมนาคมขนส่ง

ทางทะเล พบว่าภัยพิบัติและอุบัติเหตุทางทะเลที่เคยเกิดขึ้นและมีความรุนแรง มีผลกระทบและเกิดความเสียหายอย่างมากเป็นภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) คลื่นสึนามิ (Tsunami) และอุบัติเหตุทางทะเลที่เกิดจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) ดังนี้

๒.๑ พายุหมุนเขตร้อน เป็นคำทั่ว ๆ ไปที่ใช้สำหรับเรียกพายุหมุนหรือพายุไซโคลน (Cyclone) ที่มีถิ่นกำเนิดเหนือมหาสมุทรในเขตร้อนแถบละติจูดต่ำแต่อยู่นอกเขตบริเวณเส้นศูนย์ พายุนี้เกิดขึ้นในมหาสมุทรหรือทะเลที่มีอุณหภูมิสูงตั้งแต่ ๒๖ องศาเซลเซียส หรือ ๒๗ องศาเซลเซียส ขึ้นไป และมีปริมาณไอน้ำสูง เมื่อเกิดขึ้นแล้วมักเคลื่อนตัวตามกระแสลมส่วนใหญ่จากทิศตะวันออกมาทางทิศตะวันตกและค่อยโค้งขึ้นไปทางละติจูดสูงแล้วเวียนโค้งกลับไปทางทิศตะวันออกอีก โดยมากมักเกิดบริเวณผิวน้ำทะเลและมหาสมุทรที่มีอุณหภูมิ ของน้ำสูงกว่า ๒๗ องศาเซลเซียส มีลักษณะเป็นพายุหมุนขนาดใหญ่ที่มีเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตร ขึ้นไป เกิดขึ้นพร้อมกับลมที่พัดรุนแรงมาก ลมที่พัดเวียนเข้าสู่ศูนย์กลางจะมีทิศทางลมทวนเข็มนาฬิกาหากเกิดเหนือเส้นศูนย์สูตร และจะหมุนตามเข็มนาฬิกาหากเกิดใต้เส้นศูนย์สูตร ยิ่งใกล้ศูนย์กลางลมจะหมุนเกือบเป็นวงกลมและมีความเร็วสูงที่สุดอยู่ที่ประมาณ ๑๒๐ - ๒๐๐ กม./ชม.<sup>๓</sup> พื้นที่และช่วงเวลาการเกิดความเสียหาย ฤดูกาลของการเกิดพายุหมุนเขตร้อนในทะเลจีนใต้หรืออ่าวไทยนั้นอยู่ในช่วงเดือนกันยายนและพฤศจิกายน ส่วนใหญ่จะผ่านมาขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามหรือมาทางตอนใต้ของปลายแหลมญวน หากเป็นพายุใหญ่เคลื่อนตัวเข้าสู่อ่าวไทยจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อฝั่งทะเลได้ เช่น พายุเขตร้อน “แฮร์เรียต” และพายุไต้ฝุ่น “เกย์” ส่วนพายุหมุนเขตร้อนในทะเลอันดามัน เกิดได้ใน ๒ ช่วงเวลาของปี คือ ในเดือนเมษายนถึงกลางเดือนพฤษภาคมช่วงหนึ่ง และในกลางเดือนตุลาคมถึงธันวาคมอีกช่วงหนึ่ง จำนวนพายุหมุนเขตร้อนที่เข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉลี่ยมีประมาณ ๓ - ๔ ลูกต่อปี ตามแผนภาพที่ ๓ - ๕

๒.๑.๑ ภาพสถานการณ์ภัยพิบัติ (Disaster Scenario) ตามข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยา ปรากฏว่า พายุหมุนเขตร้อนที่มีกำลังแรงเป็นพายุเขตร้อนหรือพายุไต้ฝุ่น เมื่อเคลื่อนตัวผ่านประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ.๒๔๙๔ - พ.ศ.๒๕๕๐ มีรวมทั้งหมด ๑๖ ลูก โดยส่งผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สินความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ทางทะเลจำนวน ๗ ลูก<sup>๔</sup>

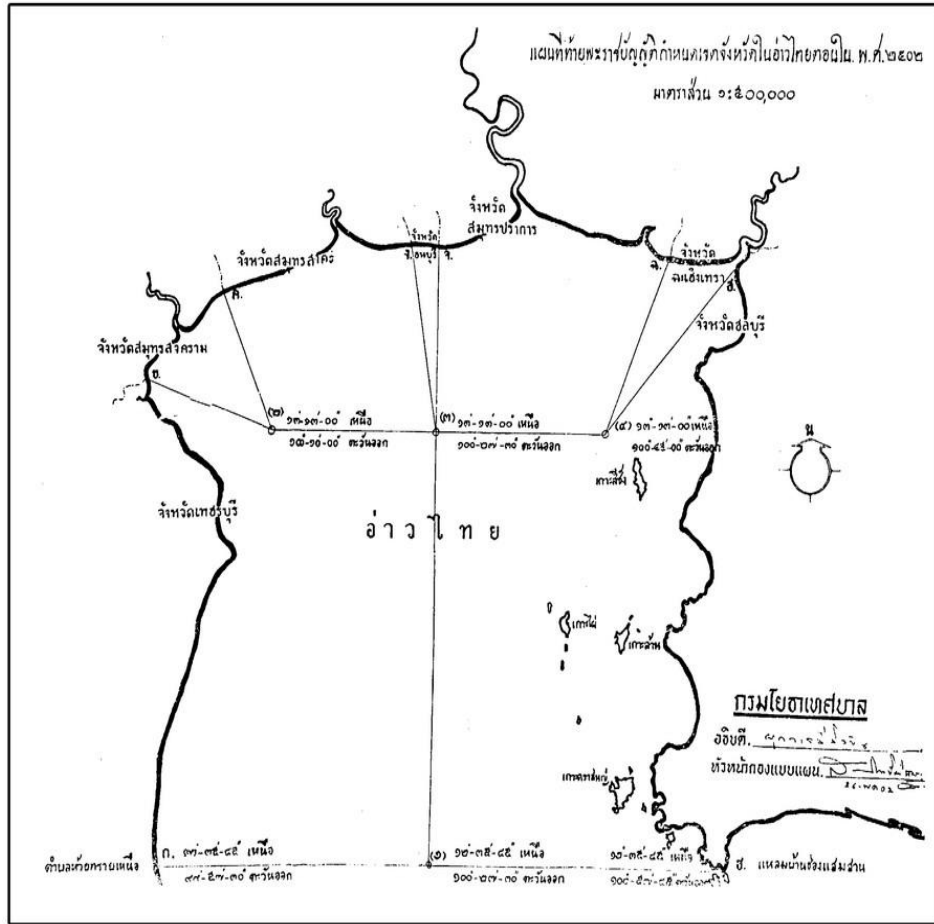
๒.๑.๒ พื้นที่ทางทะเลที่มีความเสี่ยงสูงจากพายุหมุนเขตร้อน พายุส่วนใหญ่ก่อตัวในทะเลจีนใต้เคลื่อนตัวผ่านพื้นที่ในทะเลอ่าวไทยและขึ้นฝั่งทางภาคใต้และผ่านออกไปสู่ทะเลอันดามัน พื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง ได้แก่ แหลมตะลุมพุก อำเภอบางปะกง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดพังงา อำเภอบางสะพานน้อย และอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร รวมถึงเกาะทุกเกาะและพื้นที่ในทะเลทั้งอ่าวไทยและอันดามัน

<sup>๓</sup> กรมอุตุนิยมวิทยา, ออนไลน์, ๒๕๖๐.

<sup>๔</sup> ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติภาคประชาชน, ออนไลน์, ๒๕๖๒.

๒.๑.๓ ลักษณะผลกระทบและความเสียหายจากพายุไต้ฝุ่นและคลื่นพายุซัดฝั่ง ได้แก่ คนบาดเจ็บ คนหาย คนตาย คนป่วยจากโรคระบาด บ้านเรือนเสียหาย ระบบสาธารณูปโภค ระบบสื่อสาร ถนน สนามบินเสียหายหนัก สารเคมีรั่วไหล เกิดปัญหาด้านสุขภาพจิต เกิดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

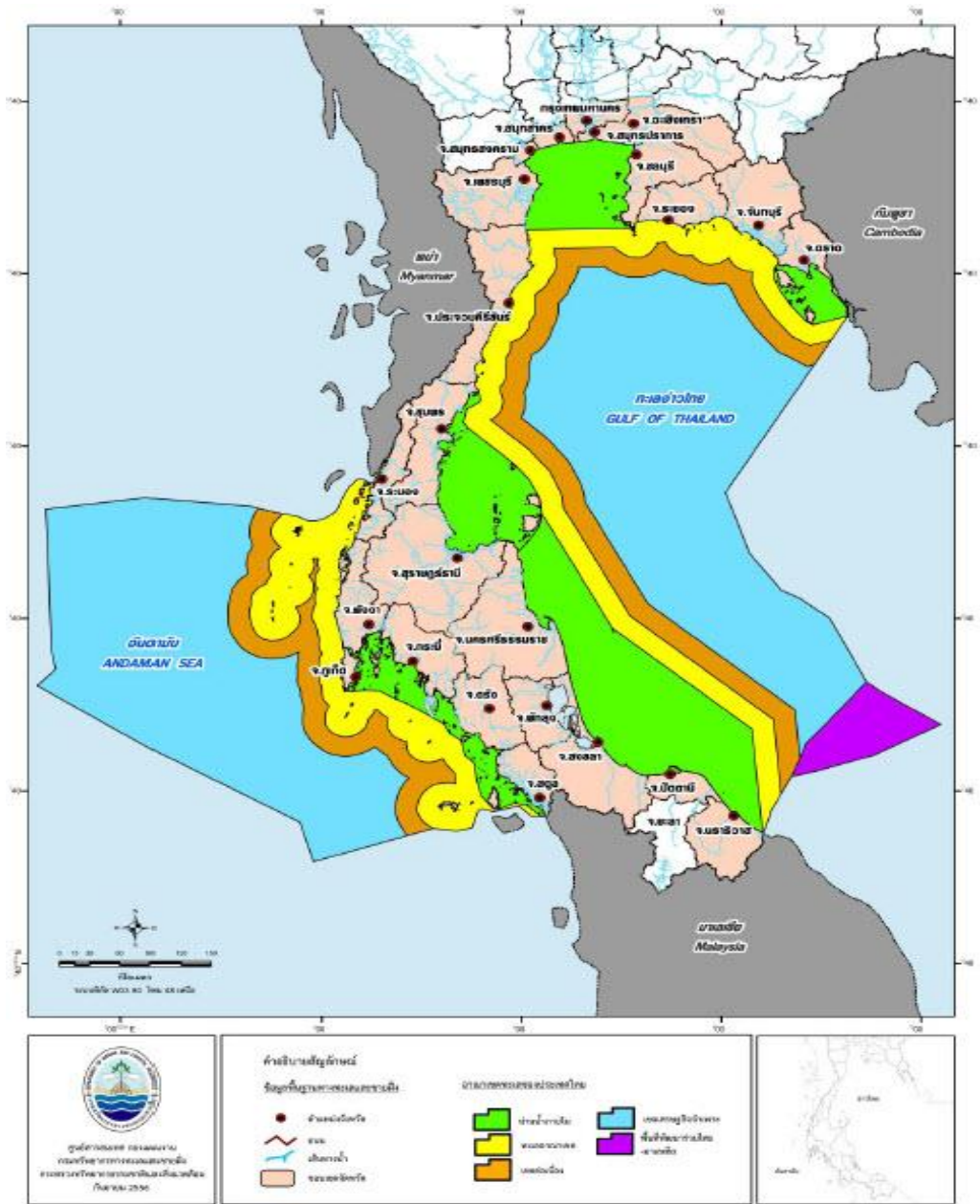
แผนภาพที่ ๓ - ๓ แผนที่จังหวัดชายทะเล ๗ จังหวัด ที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน



ที่มา : พระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒

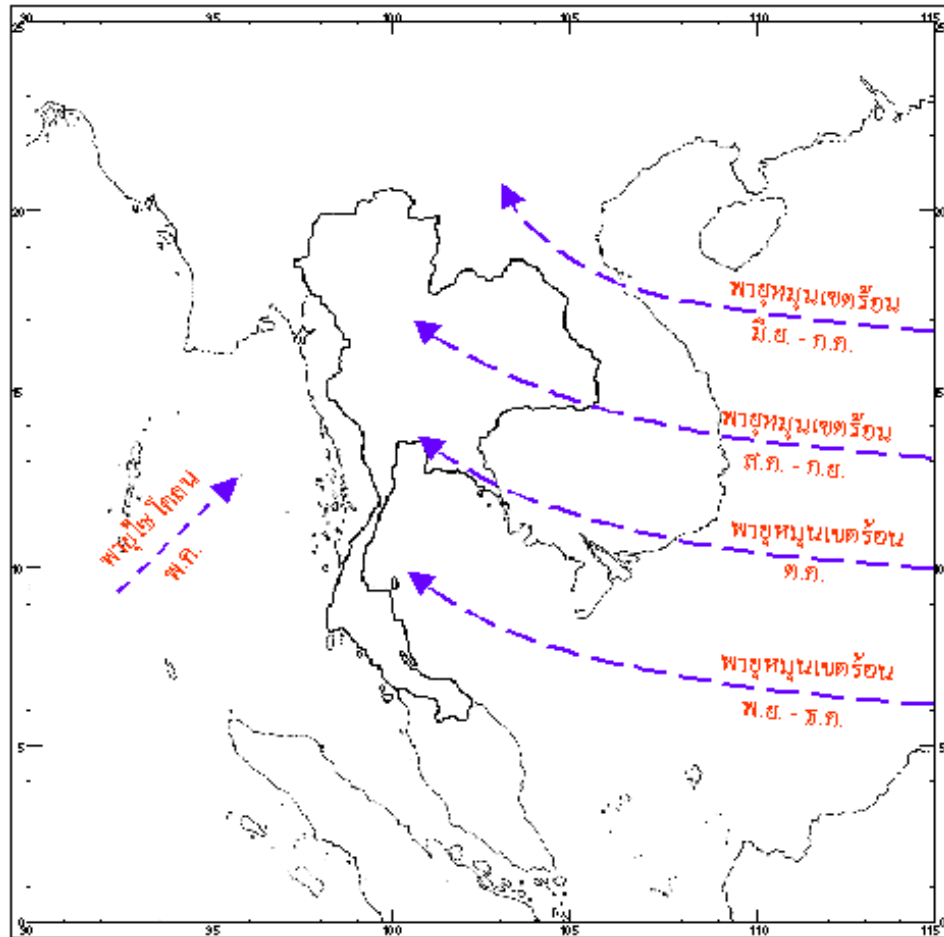


แผนภาพที่ ๓ - ๔ จังหวัดชายทะเลและอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย



ที่มา : กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ออนไลน์, ๒๕๖๒

แผนภาพที่ ๓ - ๕ ทิศทางลมมรสุมและทางเดินพายุหมุนเขตร้อน



ที่มา : กรมอุตุนิยมวิทยา

๒.๒ คลื่นสึนามิ เป็นภัยธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง<sup>๕</sup> คลื่นสึนามิเกิดจากการเคลื่อนตัวของเปลือกโลกใต้ทะเลอย่างฉับพลัน อาจจะเป็นการเกิดแผ่นดินยุบตัวลง หรือเปลือกโลกถูกดันขึ้นเมื่อแผ่นดินใต้ทะเลเปลี่ยนรูปร่างอย่างกระทันหัน จะทำให้น้ำทะเลเกิดเคลื่อนตัวเพื่อปรับระดับให้เข้าสู่จุดสมดุล และจะก่อให้เกิดคลื่นสึนามิที่เคลื่อนตัวด้วยความเร็วสูง มีพลังรุนแรง สามารถเคลื่อนที่ไปได้เป็นระยะทางไกล ๆ เมื่อเคลื่อนที่เข้าสู่บริเวณชายฝั่งทะเลจะทำให้เกิดเป็นคลื่นขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายฝั่ง แผนภาพที่ ๓ - ๖

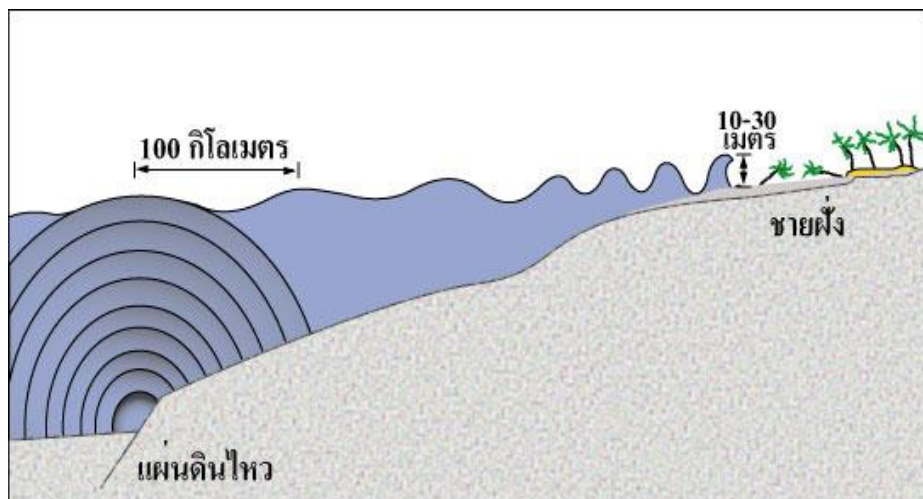
<sup>๕</sup> จุฬาริทยานุกรม, ออนไลน์, ๒๕๖๐.



๒.๒.๑ ภาพสถานการณ์ (Scenario) พับติภัยจากคลื่นสึนามิ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ บริเวณชายฝั่งทะเลอันดามัน จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล รวมถึงเกาะต่าง ๆ ในทะเลอันดามัน ถือเป็นภัยธรรมชาติร้ายแรงที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยได้รับ (แผนภาพที่ ๓ - ๖) โดยมีผู้เสียชีวิตมากเป็นอันดับ ๔ รองจากประเทศอินโดนีเซีย ศรีลังกา และอินเดีย โดยมีผู้เสียชีวิต ๕,๓๙๕ คน สร้างความเสียหายกับทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งอาคาร โรงแรมขนาดใหญ่ ที่พักนักท่องเที่ยวประเภทบังกะโลและเกสต์เฮาส์ ร้านค้าและร้านอาหาร บริเวณชายหาด บ้านเรือนของราษฎร ทรัพย์สินส่วนตัวของนักท่องเที่ยวที่ประสบภัย ยานพาหนะ เรือประมง และเรือของหน่วยงานราชการ ตลอดจนระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และถนน คิดเป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท และเกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งเป็นวงกว้าง ได้แก่ ปะการังใต้น้ำ ป่าชายเลน แนวชายหาด และบริเวณปากแม่น้ำ

๒.๒.๒ พื้นที่ทางทะเลที่มีความเสี่ยงสูง ได้แก่ ชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยเฉพาะภาคใต้ตอนล่าง ตั้งแต่จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล รวมถึงเกาะต่าง ๆ ในทะเลอันดามัน สำหรับชายฝั่งทะเลอ่าวไทยโอกาสการเกิดมีน้อย มีแต่ความเสี่ยงจากการเกิดคลื่นซัดชายฝั่ง

แผนภาพที่ ๓ - ๖ การเกิดคลื่นสึนามิ



ที่มา : ศูนย์การเรียนรู้วิทยาศาสตร์โลกและดาราศาสตร์, ออนไลน์, ๒๕๖๒

แผนภาพที่ ๓ - ๗ ผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นสึนามิ ปี พ.ศ.๒๕๔๗

| สรุปความเสียหายและจำนวนผู้เสียชีวิต จากคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 |          |           |               |         |               |
|--|----------|-----------|---------------|---------|---------------|
| ประเทศที่ได้รับความเสียหาย   | ยืนยัน   | โดยประมาณ | ได้รับบาดเจ็บ | สูญหาย  | Displaced     |
| อินโดนีเซีย  | 130,736  | 167,799   | n/a           | 37,063  | 500,000+      |
| ศรีลังกา   | 35,322   | 35,322    | 21,411        | n/a     | 516,150       |
| อินเดีย  | 12,405   | 18,045    | n/a           | 5,640   | 647,599       |
| ไทย  | 5,395    | 8,212     | 8,457         | 2,817   | 7,000         |
| โซมาเลีย   | 78       | 289       | n/a           | n/a     | 5,000         |
| พม่า   | 61       | 400-600   | 45            | 200     | 3,200         |
| มัลดีฟส์   | 82       | 108       | n/a           | 26      | 15,000+       |
| มาเลเซีย   | 68       | 75        | 299           | 6       | n/a           |
| แทนซาเนีย  | 10       | 13        | n/a           | n/a     | n/a           |
| หมู่เกาะเซเชลส์  | 3        | 3         | 57            | n/a     | 200           |
| บังกลาเทศ  | 2        | 2         | n/a           | n/a     | n/a           |
| แอฟริกาใต้   | 2        | 2         | n/a           | n/a     | n/a           |
| เมียนมา  | 2        | 2         | n/a           | n/a     | n/a           |
| เคนยา  | 1        | 1         | 2             | n/a     | n/a           |
| มาดากัสการ์  | n/a      | n/a       | n/a           | n/a     | 1,000+        |
| รวม  | ~184,167 | ~230,273  | ~125,000      | ~45,752 | ~1.69 million |

\* มีผู้เสียชีวิตจำนวน 230,000 ราย  
 \* มูลค่าความเสียหายประมาณ 2,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ที่มา : ศูนย์การเรียนรู้วิทยาศาสตร์โลกและดาราศาสตร์, ออนไลน์, ๒๕๖๒

๒.๒.๓ ลักษณะผลกระทบและความเสียหาย ได้แก่ คนบาดเจ็บ คนหาย คนตาย คนป่วยจากโรคระบาดไม่มีที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพต้องหยุดชะงัก ระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ ระบบสื่อสาร ระบบคมนาคม เช่น ถนน สนามบิน เสียหายหนัก สารเคมีรั่วไหล อาคารถล่ม เกิดปัญหาด้านสุขภาพจิต เกิดความสูญเสียด้านเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศวิทยา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเล

๒.๓ สาธารณภัยในทะเลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ ภัยพิบัติจากน้ำมันรั่วไหล (Oil Spill) จากฐานขุดเจาะท่อส่งน้ำมันในทะเลหรือเรือขนส่งน้ำมันลงในทะเล ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุหรือการกระทำของผู้ก่อการร้าย โจรสลัด รวมทั้งจากภัยสงครามหรือการขัดแย้งของรัฐและฝ่ายตรงข้ามในทะเล เช่น การปะทะของกำลังทางเรือ การก่อวินาศกรรมเรือสินค้า และเรือน้ำมันขนาดใหญ่ ทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลลงทะเล เพื่อขัดขวางเส้นทางคมนาคมทางทะเล ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และชีวิตประชาชนในพื้นที่เสี่ยง ส่วนการกำจัดคราบน้ำมันนั้นกระทำได้ยากและใช้เวลามาก

๒.๓.๑ ภาพสถานการณ์ (Scenario) ภัยพิบัติจากน้ำมันรั่วไหลลงทะเล คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้อ้างถึง กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งรายงานไว้ในระหว่างปี พ.ศ.๒๕๑๙ - ๒๕๕๓ เกิดเหตุน้ำมันรั่วไหลที่ได้ดำเนินการตรวจสอบและจัดการแก้ไขร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ๑๒๔ เหตุการณ์ ส่วนใหญ่เป็นการรั่วไหลในปริมาณ

เล็กน้อย สาเหตุของการรั่วไหลที่พบมากที่สุด คือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการเดินเรือ เกือบัก หรือสูบลำ  
น้ำมันชำรุด การรั่วไหลระหว่างการสูบน้ำมันกลางทะเลจากเรือขนาดใหญ่ลงสู่เรือขนาดเล็ก หรือ  
ระหว่างเรือกับท่าเทียบเรือ การลักลอบทิ้ง เช่น ปล่อยทิ้งน้ำมันชนิดเดิมก่อนบรรทุกน้ำมันชนิดใหม่  
หรือลักลอบถ่ายน้ำมันดิบจากเรืออับปางเนื่องจากเรือโดนกัน ชนหินโสโครก หรือไฟไหม้ สาเหตุอื่น ๆ  
เช่น รั่วไหลจากแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมในทะเล น้ำทิ้งจากฝั่ง หรือรั่วไหลตามธรรมชาติ

๒.๓.๒ พื้นที่ทางทะเลที่มีความเสี่ยงสูง คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อ  
ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล<sup>๖</sup> ได้อ้างถึงสำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ ว่าได้จำแนกเขต  
ความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำทะเลไทย ตามระดับความเสี่ยงและความรุนแรงต่อการได้รับ  
ผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหลออกเป็น ๔ เขต ตามแผนภาพที่ ๓ - ๘ ดังนี้

เขตที่ ๑ มีความเสี่ยงสูงมาก ได้แก่ บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก  
ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม  
มีกิจกรรมการขนถ่ายน้ำมันบริเวณท่าเทียบเรือและกลางทะเล มีการจราจรทางน้ำหนาแน่น

เขตที่ ๒ มีความเสี่ยงสูง ได้แก่ บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาถึงท่าเรือ  
คลองเตย เป็นเส้นทางหลักของเรือบรรทุกน้ำมัน เรือสินค้า และเรือโดยสาร รวมทั้งเป็นที่ตั้งคลังน้ำมัน  
หลายแห่งริมฝั่งแม่น้ำ

เขตที่ ๓ มีความเสี่ยงสูงปานกลางทางด้านฝั่งทะเลอ่าวไทย ได้แก่  
อ่าวไทยด้านตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช  
จังหวัดกระบี่ จังหวัดพัทลุง และจังหวัดสงขลา และฝั่งทะเลอันดามัน ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดระนอง  
จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล น้ำมันรั่วไหลอาจเกิดจากเรือบรรทุกน้ำมัน  
ที่เดินทางเข้าออกช่องแคบมะละกา การขนถ่ายน้ำมัน ทำเรื่อน้ำลึก และทำเรือโดยสาร ฯลฯ

เขตที่ ๔ มีความเสี่ยงต่ำ พื้นที่บริเวณฝั่งอ่าวไทย และทะเลอันดามัน  
นอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน ๓ เขต

๒.๓.๓ สรุปลักษณะผลกระทบและความเสียหาย น้ำมันที่รั่วไหลสู่ทะเลจะเกิด  
กระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพทั้งทางกายภาพ เคมี และชีวภาพ เริ่มจากน้ำมันบางส่วนระเหยไป  
น้ำมันที่เหลือจะเปลี่ยนสภาพไปตามคุณสมบัติเฉพาะของชนิดน้ำมันนั้น ๆ คราบน้ำมันที่ลอยอยู่บนผิวน้ำ  
จะทำปฏิกิริยากับออกซิเจนทำให้ออกซิเจนในน้ำลดลงและปิดกั้นการสังเคราะห์แสงของแพลงก์ตอน  
สาหร่าย และพืชน้ำต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงสภาวะการย่อยสลายของแบคทีเรียในน้ำ ซึ่งการเปลี่ยนแปลง  
ทั้งหมดล้วนส่งผลเสียต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น (ปลา สัตว์หน้าดิน ปะการัง ฯลฯ) เกิดการ  
สะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหารจนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้ายซึ่งก็คือมนุษย์ คราบน้ำมันยังส่งผลกระทบต่อ  
อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การประมงและการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง เช่น สัตว์น้ำตายจากคราบน้ำมัน  
ขาดออกซิเจน ชายหาดสกปรกจากคราบน้ำมัน ทำลายทัศนียภาพ มีกลิ่นเหม็น ไม่เหมาะกับการ  
ท่องเที่ยวและพักผ่อน ส่งผลกระทบทางอ้อมต่อเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นและระดับประเทศ

<sup>๖</sup> คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, ออนไลน์, ๒๕๖๒.

### แผนภาพที่ ๓ - ๘ เขตความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำไทย



ที่มา : คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล, ออนไลน์, ๒๕๖๒

### ๓. แนวโน้มการเกิดสาธารณภัยในทศวรรษหน้า

สภาข่าวกรองแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา National Intelligence Council (NIC) เสนอรายงาน “Global Trends 2025” แนวโน้มโลกปี ๒๐๒๕<sup>๗</sup> คาดการณ์ว่าในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ประชากรโลกจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและความต้องการทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศโลก ขณะที่จำนวนประชากรโลกเพิ่มขึ้นจะทำให้มีความกดดันมากขึ้น สภาพภูมิอากาศที่ร้ายแรงขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และอาจจะเกิดขึ้นในที่ที่ไม่เคย

สภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศและสภาวะโลกร้อนเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มจำนวนของประชากรโลก รวมถึงการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักนำไปสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความสมดุล ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศจนนำไปสู่ภัยพิบัติธรรมชาติเพิ่มขึ้น และมี

<sup>๗</sup>National Intelligence Council, Global Trends 2025: A Transformed World, Washington DC: US Government Printing, 2008, Page 7, 51.

แนวโน้มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยมีพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย วาตภัย รวมถึงสถานการณ์แผ่นดินไหวที่เพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาความสามารถความรู้ ทักษะ ประสิทธิภาพ และการเตรียมความพร้อมในลักษณะที่สามารถบริหารจัดการวิกฤติการณ์และภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพตั้งแต่ขั้นป้องกันการแก้ไข และการฟื้นฟูสถานการณ์ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในระดับรุนแรงมากขึ้นควบคู่กับการขยายความร่วมมือกับประชาคมโลก เพื่อจัดการกับภัยพิบัติดังกล่าว<sup>๕</sup>

แผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔<sup>๖</sup> ได้ตรวจสอบสถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ทางทะเลของประเทศไทยพบว่า สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลที่มีความเสี่ยงต่อประเทศไทย ได้แก่ คลื่นสึนามิ (Tsunami) คลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศตามแนวชายฝั่งเนื่องจากการกัดเซาะและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และจะส่งผลกระทบต่ออย่างมากในระยะเวลายันใกล้ ส่วนอุบัติเหตุทางทะเลส่วนใหญ่มีสาเหตุจากกรณีเรือล่ม เรือจม และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นภายในเรือทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมัน (Oil Spill) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในบริเวณนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำข้อมูลในอดีตมาศึกษา และทำนายสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณสุขทางทะเลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต เพื่อเตรียมการในการป้องกัน และเตรียมแผนทั้งการบริหารจัดการ การให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง การเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ และการเตรียมศูนย์อพยพต่อไป

การเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา และแนวโน้มใน ๑๐ ปีข้างหน้า ชี้ให้เห็นว่าโลกกำลังเผชิญกับวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิถีคิดและการปฏิบัติเพื่อความอยู่รอดของคนรุ่นต่อไป สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและมีผู้ทำให้เกิดขึ้นมีแนวโน้มการเกิดที่ถี่ขึ้น รุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง ทั้งนี้ หากการจัดการภัยพิบัติและสาธารณสุขของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์จะเกิดผลในทางลบ อย่างมากต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านภัยพิบัติคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัย ระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาของประเทศ ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) โดยเฉพาะแผนการเตรียมการ และการป้องกัน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นตั้งแต่ในภาวะปกติ

<sup>๕</sup> สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”. (๒๕๕๘). หน้า ๖.

<sup>๖</sup> สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”. (๒๕๕๘). หน้า ๘๖.

## การบริหารจัดการสาธารณสุขทางทะเลของประเทศไทย

### ๑. การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยที่ผ่านมา

การดำเนินการต่อภัยคุกคามด้านภัยพิบัติ สาธารณภัยและภัยธรรมชาติในภาพรวมของประเทศไทย มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นแนวทางหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีสาระสำคัญในการดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ประกาศและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณสุขในปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณสุขทุกประเภท มีองค์กระบวนนโยบาย คือ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ และให้มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับต่าง ๆ เพื่อวางแนวทางมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ กำหนดผู้ทำหน้าที่บัญชาการ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) และผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมอำนวยความสะดวก สั่งการ และบัญชาการเหตุการณ์<sup>๑๐</sup>

#### ๑.๒ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

๑.๒.๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ อนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ตามที่ กปภ.ช.เสนอ เพื่อใช้เป็นแผนหลักในการบริหารจัดการสาธารณสุขของชาติ และโดยให้กระทรวง ทบวง กรม องค์กร และหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์ และบรรจุแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีด้วย และให้สำนักงบประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุ และการจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐, หน้า ๒ - ๘.

๑.๒.๒ เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย<sup>๑๑</sup> ระบบการจัดการ ความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศมีความพร้อมรับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น โดยการบูรณาการ ร่วมกันทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว รวมทั้งพื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูอย่างทั่วถึงเป็นธรรม เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานในการจัดการ ความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ

๑.๒.๓ กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ<sup>๑๒</sup> ประกอบด้วย ๒ ระดับ โดยในระดับนโยบาย มี กปภ.ช.ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ ส่วนระดับ ปฏิบัติ ประกอบด้วย กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ สำหรับกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) ให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔) ให้นายกรัฐมนตรีหรือ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ

๑.๒.๔ ยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ฉบับนี้ เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของการจัดการสาธารณภัย ของประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนและของรัฐ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์<sup>๑๓</sup> ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย

๑.๒.๕ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้กำหนด แนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และหน่วยทหาร โดยยึดกรอบแนวทางการปฏิบัติตาม มาตรฐานหลักสากล และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐<sup>๑๔</sup> โดยให้ ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ปฏิบัติตาม แนวทางการปฏิบัติงานร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารในการบรรเทาสาธารณภัย และดำรงการติดต่อสื่อสาร และประสานการปฏิบัติอย่างใกล้ชิดระหว่างพลเรือนกับทหารในพื้นที่

<sup>๑๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. (๒๕๕๘). หน้า ๑๓.

<sup>๑๒</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๔.

<sup>๑๓</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๔ - ๑๗.

<sup>๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๕๐.

การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ได้จัดระดับการจัดการสาธารณสุขแบ่งเป็น ๔ ระดับ ขึ้นอยู่กับความรุนแรง พื้นที่ ประชากร ความซับซ้อน หรือความสามารถในการจัดการสาธารณสุข ตลอดจนถึงศักยภาพด้านทรัพยากร โดยให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก และกำหนดผู้มีอำนาจออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณสุข เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจัดการสาธารณสุขระดับ ๑ และ ๒ เป็นการแบ่งความรับผิดชอบพื้นที่การปกครองตามเขตจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย ที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทางบก<sup>๑๕</sup> สำหรับจังหวัดที่ติดกับชายฝั่งทะเลทั้งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน มีทั้งหมด ๒๓ จังหวัด มีเพียง ๗ จังหวัดชายทะเลที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน (อ่าวประวัติศาสตร์หรืออ่าวรูปตัว ก) ได้แก่ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ธนบุรี (กรุงเทพมหานคร) สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และชลบุรีเท่านั้น ที่มีแบ่งเขตรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ในทะเลอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒ ส่วนจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ อีก ๑๖ จังหวัด ยังไม่มีการกำหนดหรือแบ่งเขตความรับผิดชอบพื้นที่ในทะเลที่ต่อเนื่องกับชายฝั่ง เพื่อดำเนินการดังกล่าว สำหรับการจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ระดับ ๓ ที่มีผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติเข้าควบคุมและบัญชาการเหตุการณ์ และระดับ ๔ ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเข้าควบคุมและบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่ทางทะเลนั้น ได้มอบหมายให้หน่วยงานทางทะเล ได้แก่ กองทัพเรือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมเจ้าท่า เป็นหน่วยงานหลักเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหา ตัวอย่างกรณีพายุไต้ฝุ่นลินดา พ.ศ.๒๕๔๐ คลื่นสึนามิ พ.ศ.๒๕๔๗ และน้ำท่วมหนักภาคใต้เมื่อต้นปี พ.ศ.๒๕๖๐ โดยในส่วนของกองทัพเรือได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณสุขกองทัพเรือ (ศบส.ทร.) ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและสาธารณสุขในพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพเรือหรือพื้นที่อื่น ๆ ตามที่กองทัพเรือมอบหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ คือ พื้นที่ในทะเล ชายฝั่งทะเล และบนบกที่ต่อเนื่องกับทะเล เพื่อให้ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐมีความปลอดภัยจากภัยพิบัติและสาธารณสุข

## ๒. บทเรียนการจัดการสาธารณสุขที่ผ่านมา<sup>๑๖</sup>

บทเรียนจากการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยที่ผ่านมา สามารถสรุปปัญหาข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ ด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการจัดการสาธารณสุข โครงสร้างองค์กรและกลไกที่รับผิดชอบเมื่อเกิดสาธารณสุขของประเทศไทยมีหลายระดับ หลายส่วนราชการและหน่วยงาน ตั้งแต่การเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ การแจ้งเตือนภัย การเผชิญเหตุ การจัดการในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ขณะเกิดเหตุการณ์จนถึงการฟื้นฟูผู้ประสบภัยและพื้นที่ภายหลังการเกิดภัย ซึ่งแต่ละส่วนราชการและหน่วยงานได้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังและมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการกำหนดแนวทางจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อรับมือกับการเกิดสาธารณสุขที่เกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่ปัญหาพื้นฐาน คือ การขาดเอกภาพในการจัดการสาธารณสุขทั้งในระดับชาติ

<sup>๑๕</sup> เรืองเดียวกัน. หน้า ๔๓, ๗๐.

<sup>๑๖</sup> เรืองเดียวกัน. หน้า ๑๑.



จังหวัด อำเภอก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอปรกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมาย ไม่สามารถสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุ ด้วยตนเอง ทำให้การประสานงานและการสนธิกำลังจากส่วนราชการและหน่วยงานยังขาด ประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

๒.๒ ด้านกระบวนการวางแผน และการสนับสนุน การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ ประสบภัย ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่ ทำให้ขาดความร่วมมือในการ สนับสนุนการปฏิบัติงาน เนื่องจากทุกหน่วยงานมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก แต่การปฏิบัติงานกลับไม่มีการวางแผนในภาพรวม ต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานตามแนวทางของตนเอง โดยไม่มีความรู้ความเข้าใจความมุ่งหมายในการปฏิบัติในภาพรวม ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาและเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีการวางแผนการสนับสนุน ด้านทรัพยากร และส่วนใหญ่ไม่มีการจัดเตรียมงบประมาณในการเผชิญเหตุ จึงเกิดความสับสนและ ลำบากในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๒.๓ ปัญหาเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเขตทะเลบริเวณไหนเป็นของ จังหวัดใด มีเพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวไทยตอนใน (อ่าวประวัติศาสตร์ หรืออ่าวรูปตัว ก) เท่านั้น ที่เขต พื้นที่ปกครองของจังหวัดครอบคลุมออกไปในทะเล ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวรูปตัว ก ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามันไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยในทะเลที่ ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองในการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ และผู้อำนวยการที่จะเข้าควบคุม สถานการณ์และจัดการระงับภัยในการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ ในพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่สามารถกระทำได้ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และตามระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวรูปตัว ก ก็ไม่มีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในทะเลที่ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองเช่นกัน ซึ่งอาณาเขตทางทะเลของ ประเทศไทยที่ยังไม่มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบให้กับจังหวัดหรือหน่วยงานทางทะเลอื่น ๆ ในการให้ ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งการจัดการสาธารณภัยระดับ ๑ และ ๒ และภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ได้แก่ ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone – EEZ)

## การบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม<sup>๑๗</sup>

เพื่อให้การปฏิบัติงานในการป้องกัน แก้ไข และบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งการช่วยเหลือ ภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดตั้งศูนย์บรรเทา สาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.ภท.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางของ

<sup>๑๗</sup> กระทรวงกลาโหม. “แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๘”. หน้า ๗๓ - ๗๕.

กระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไขบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุ รวมทั้งแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐบาลและหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชน ในการอำนวยความสะดวก ป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ต่าง ๆ ด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกและประสานงานให้ส่วนราชการใน กท. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ รวมถึงการอำนวยความสะดวกและประสานการประชาสัมพันธ์ โดยใช้เครื่องมือและยุทธศาสตร์ของส่วนราชการใน กท. ให้ สป. และ ทท. จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทุกระดับหน่วยให้สอดคล้องกับการจัดและการดำเนินงานของ ศบภ.กท. และเป็นหน่วยรับผิดชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขบรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของ กท. โดยการปฏิบัติของ นขต.ศบภ.กท. และ ศบภ.เหล่าทัพตามระดับการจัดการสาธารณภัย

## การบรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบการบรรเทาสาธารณภัย โดยกองทัพซึ่งมีความพร้อมทั้งกำลังพลที่มีระเบียบวินัย ยุทธศาสตร์ที่สามารถประยุกต์ใช้ในงานบรรเทาสาธารณภัยและอุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัยของกองทัพ ได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่ให้การสนับสนุนฝ่ายพลเรือนและเพื่อให้การสนับสนุนเป็นไปอย่างมีระบบ ประสานสอดคล้องการทำงานร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย โดยอาศัยกรอบของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นแนวทางการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทย มุ่งเน้นการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนด้วยกำลังพลและยุทธศาสตร์ตามขีดความสามารถของหน่วยที่มีอยู่และส่งมอบให้ฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างให้ในระยะยาวฝ่ายพลเรือนจะมีศักยภาพมากขึ้นในการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ตามที่กฎหมายระบุไว้ สำหรับแนวทางการจัดการภัยที่เกิดขึ้นทางทะเล จะดำเนินการเป็นไปตามแนวทางที่กองทัพเรือได้กำหนดร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมเจ้าท่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมบัญชีกลาง เป็นต้น<sup>๑๘</sup>

## การบรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ

การปฏิบัติงานที่ผ่าน ๆ มาพบว่า อุบัติภัยที่เกิดขึ้นในทะเลและบริเวณชายฝั่ง มีสาเหตุทั้งจากภัยธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกองทัพเรือได้เข้าไปให้การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้ บก.ทท. ได้มอบหมายให้กองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหา ตัวอย่างกรณีพายุไต้ฝุ่นลินดา พ.ศ.๒๕๔๐ คลื่นสึนามิ พ.ศ.๒๕๔๗ และ

<sup>๑๘</sup> กองบัญชาการกองทัพไทย. “แผนบรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย ๒๕๖๐”. หน้า ๒ - ๔.

น้ำท่วมภาคใต้เมื่อต้นปี พ.ศ.๒๕๖๐ ในส่วนกองทัพเรือ นั้น ได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) ให้การช่วยเหลือ มีรายละเอียด ดังนี้

### ๑. ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.)

ศบภ.ทร.มีภารกิจป้องกัน แก้ไข บรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและสาธารณภัย ในพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพเรือหรือพื้นที่อื่น ๆ ตามที่กองทัพเรือมอบหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ คือ พื้นที่ ในทะเล ชายฝั่งทะเล และบนบกที่ต่อเนื่องกับทะเล เพื่อให้ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ มีความปลอดภัยจากภัยพิบัติและสาธารณภัย รวมทั้งสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะตามที่ได้รับ การร้องขอ ตามขีดความสามารถ<sup>๑๙</sup> มีหน่วยปฏิบัติในการบรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและสาธารณภัย ประกอบด้วย ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทัพเรือภาคที่ ๑ (ศบภ.ทรภ.๑) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทัพเรือ ภาคที่ ๒ (ศบภ.ทรภ.๒) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยทัพเรือภาคที่ ๓ (ศบภ.ทรภ.๓) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ฐานทัพเรือกรุงเทพ (ศบภ.ฐท.กท.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองกำลังป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด (ศบภ.กปช.จต.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยรักษาความสงบตามลำแม่น้ำโขง (ศบภ.นรข.) และ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยหน่วยนาวิกโยธินภาคใต้ (ศบภ.ฉก.นย.ภต.) โดยมีผู้บังคับหน่วยทำหน้าที่เป็น ผบ.ศบภ.พื้นที่ และมีหน่วยปฏิบัติของแต่ละศูนย์ ได้แก่ หน่วยปกติและหน่วยเฉพาะกิจของกองทัพเรือ ในพื้นที่รับผิดชอบของ ศบภ. ประกอบกำลังเป็นหน่วยบรรเทาสาธารณภัย (นบก.) และชุดบรรเทา สาธารณภัย (ชบภ.)<sup>๒๐</sup> และมีหมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล กองทัพเรือ (มบก.ทร.) เป็นหน่วยเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัย สนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ทางทะเล ในสถานการณ์ปกติจนถึงสาธารณภัยระดับ ๑ - ๒ และจัดเป็นหมวดเรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัย ทางทะเลกองทัพเรือ (มวก.บภ.ทร.) ประกอบด้วย หมู่เรือเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และ หมู่เรือเฉพาะกิจช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์สาธารณภัยระดับ ๓ - ๔ หรือสาธารณภัยขนาดใหญ่หรือภัยพิบัติทางทะเลที่มีความรุนแรงเกินกว่า ศบภ.ทรภ.๑ - ๓ จะรับได้ โดยลำพังหรือตามที่มอบหมาย ในกรณีที่สาธารณภัยมีความรุนแรงระดับ ๑ - ๒ มวก.ทร.จะขึ้น การควบคุมทางยุทธการกับ ศบภ.ทรภ.๑ - ๓ แต่หากกรณีที่สาธารณภัยมีความรุนแรงระดับ ๓ - ๔ มวก.บภ.ทร.จะขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ ศบภ.ทร.<sup>๒๑</sup>

เพื่อการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล ที่กองทัพเรือรับผิดชอบในกรอบหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ และจากการที่กองทัพเรือเป็นหน่วยที่มี ขีดความสามารถไปในพื้นที่ประสบภัยพิบัติด้วยเรือขนาดใหญ่ที่สามารถใช้เป็นฐานบัญชาการในการ ควบคุมบังคับบัญชาและสนับสนุนการสื่อสาร มีขีดความสามารถด้านการเป็นเรือพยาบาล การอพยพ และช่วยเหลือผู้ประสบภัย การเป็นฐานบินของเฮลิคอปเตอร์ และเป็นเรือขนส่งยุทธโปกรณ์ลำเลียง อาหารและเวชภัณฑ์ สนับสนุนหน่วยช่วยเหลือด้านบรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ของกำลังทางบกที่ไปปฏิบัติการบนบกหรือเกาะแก่งต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี กองทัพเรือจึงจัดการฝึก

<sup>๑๙</sup> กองทัพเรือ. “แผนแม่บทบรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ”. (๒๕๕๔). หน้า ๘.

<sup>๒๐</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๐.

<sup>๒๑</sup> กรมยุทธการทหารเรือ กองทัพเรือ. “แผนปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล กองทัพเรือ”. (๒๕๖๐). หน้า ๑.

ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HA/DR) เพื่อทดสอบขีดความสามารถของกำลังทางเรือในลักษณะความช่วยเหลือที่มาจากทางทะเล หรือ “FROM THE SEA” ในการฝึกใหญ่ประจำปีของกองทัพเรือ โดยกำหนดสถานการณ์ภัยพิบัติจากพายุไต้ฝุ่นขนาดใหญ่ความรุนแรงระดับ ๓ - ๔ และมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนเข้าร่วมการฝึกด้วย ซึ่งผลจากการฝึกทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง เพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาต่อไป ทั้งเรื่องการบริหารจัดการ องค์ความรู้ และการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยต่าง ๆ รวมทั้งเครื่องมือและอุปกรณ์

## ๒. ปัญหาในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพเรือ

จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ในกรณีเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ และมีความรุนแรงของสาธารณภัยในระดับสูง กองทัพเรือ โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ ต้องปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ปฏิบัติพร้อมกันหลายหน่วยงานทั้งหน่วยรับผิดชอบหลักและหน่วยร่วมสนับสนุน การปฏิบัติงานร่วมกันแต่ขาดการประสานงานหรือประสานการปฏิบัติที่ดีก็มักเกิดปัญหาการสับสน และ/หรือความขัดแย้งตามมาเสมอ ซึ่งเป็นปัญหาในด้านการบริหารสาธารณภัยในระดับนโยบายหรือระดับประเทศที่สำคัญ ซึ่งปัญหาบางประการได้ส่งผลกระทบเป็นปัญหาภายในกองทัพเรือ รวมทั้งการให้การสนับสนุนช่วยเหลือในภารกิจดังกล่าวมักเกิดปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องภายในศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือเอง กล่าวคือ ความไม่พร้อมทั้งในด้านองค์บุคคลและองค์วัสดุในการดำเนินการ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณของกองทัพ จึงส่งผลกระทบต่อเตรียมกำลังพลและการจัดหา ยุทโธปกรณ์หรือเครื่องมือในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย สรุปรูปปัญหาและข้อขัดข้องที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบวาตภัย อุทกภัย และธรณีพิบัติภัยที่ผ่านมา ดังนี้

๒.๑ ปัญหาด้านองค์บุคคล เนื่องจากองค์บุคคลเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามแผน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมและฝึกอบรมให้ความรู้ แก่เจ้าหน้าที่ให้ แต่เนื่องจากการสนับสนุนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจเฉพาะ ทำให้การ ฝึกอบรมความรู้ขึ้นพื้นฐานมีน้อย ส่งผลทำให้กำลังพลส่วนใหญ่มีความรู้จำกัด ขาดทักษะหรือ ประสบการณ์ ขาดความชำนาญในการปฏิบัติงาน เช่น การปฐมพยาบาลและการช่วยชีวิตขั้นต้น และ ประการสำคัญเนื่องจากการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีหลายหน่วยงานร่วมปฏิบัติในพื้นที่ การ ขาดการฝึกซ้อมหรือโอกาสในการฝึกซ้อมร่วมในลักษณะเชิงบูรณาการมีน้อยมาก ทำให้เกิดปัญหาใน การปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมาก การขาดการอบรมความรู้และขาดการฝึกซ้อมอยู่เป็นประจำ ทำให้ ทักษะความชำนาญของกำลังพลลดลง นอกจากนี้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ชายฝั่งทะเลและ บนบกในความรับผิดชอบของกองทัพเรือยังอยู่ในสภาพขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการใช้เครื่อง ทุ่นแรง ช่างก่อสร้างในการบูรณะฟื้นฟูภายหลังการเกิดภัยเป็นอย่างมาก

๒.๒ ปัญหาด้านองค์วัสดุ การช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเฉพาะการปฏิบัติในชั้น ระหว่างเกิดภัย และชั้นหลังเกิดภัย (การฟื้นฟู บูรณะ และซ่อมแซม) จำเป็นต้องใช้เครื่องมือเฉพาะ แต่ในปัจจุบันศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือประสบปัญหาและมีข้อจำกัดในด้านเครื่องมือและ ยุทโธปกรณ์เป็นอย่างมาก ขาดเครื่องมือที่เหมาะสมในการกู้ภัย เช่น เรือกู้ภัย อุปกรณ์ในการ

ดำเนินการเก็บศพผู้เสียชีวิต เป็นต้น เนื่องจากไม่ได้รับการจัดหามาเป็นเวลานาน เช่น เครื่องทุ่นแรง เครื่องมือก่อสร้าง เรือท้องแบน รถดับเพลิง เครื่องกว้านสำหรับใช้บนเฮลิคอปเตอร์ เป็นต้น สถานภาพ ยุทโธปกรณ์ มีอายุการใช้งานนาน และอยู่ในสภาพเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่เทคโนโลยีพัฒนาอย่างรวดเร็วมาก สถานภาพยุทโธปกรณ์ส่วนใหญ่ล้าสมัย เช่น เครื่องมือก่อสร้าง เครื่องทุ่นแรง รถใช้สอย อุปกรณ์ช่วยชีวิต เป็นต้น

๒.๓ ปัญหาด้านการบริหารจัดการสาธารณภัย เนื่องจากการเข้าไปดำเนินการ สนับสนุนและช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเฉพาะกรณีที่เป็นภัยขนาดใหญ่และมีความรุนแรงของสาธารณ ภัยอยู่ในระดับสูง จะมีหลายหน่วยงานไปปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่ ซึ่งมักเกิดปัญหาความสับสน ความ ขัดแย้ง และปัญหาในการบริหารจัดการอยู่เสมอ ดังนี้

๒.๓.๑ การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาและขาดอำนาจการสั่งการ เนื่องจากขาดหน่วยงานหลักหรือเจ้าภาพหลักรับผิดชอบ จึงไม่สามารถควบคุมหรือสั่งการ ส่วนใหญ่ ดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ

๒.๓.๒ การประสานงานหรือการประสานแผนระหว่างหน่วยงาน ยังไม่มีระบบ ควบคุมบังคับบัญชาและระบบสื่อสารที่ทันสมัย ตลอดจนยังมิได้กำหนดผู้ประสานงาน (Point of Contact) ไว้อย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานและการประสานงานทั้งงานด้านธุรการและการปฏิบัติการใน ภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๒.๓.๓ การติดต่อสื่อสารยังมีปัญหาในหลาย ๆ จุด เช่น ระหว่างหน่วยปฏิบัติ กับผู้ประสบภัย ระหว่างหน่วยปฏิบัติกับหน่วยปฏิบัติด้วยกันโดยเฉพาะกับหน่วยงานพลเรือน แม้กระทั่งหน่วยเรือกับสถานีบนฝั่ง เนื่องจากขาดระบบสื่อสารที่ทันสมัย การกำหนดข่ายสื่อสารที่ เหมาะสม รวมทั้งความชำนาญของเจ้าหน้าที่สื่อสาร

๒.๓.๔ ข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ประสบภัยก่อนออกปฏิบัติการ ไม่เพียงพอต่อการวางแผนในการช่วยเหลือ

๒.๓.๕ การแบ่งมอบพื้นที่ปฏิบัติการไม่ชัดเจน บางครั้งปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และ บางครั้งไม่ทั่วถึง

๒.๔ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย พิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๙ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ เป็นการ สำรองเงินไว้ล่วงหน้าเพราะไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแน่นอนว่าภัยพิบัติจะเกิดขึ้นเมื่อใด และ จะก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด โดยได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงินอุดหนุนราชการตาม ความจำเป็นและเหมาะสมต่อภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ และกำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัด ตนเอง โดยหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลัง กำหนดก็ให้มีอำนาจพิจารณาประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แต่การ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ทางทะเลที่กองทัพเรือเป็นหน่วยงาน

ทางทะเลหลักซึ่งรับผิดชอบทั้ง ศรชล. และ ศบภ.ทร. จำเป็นต้องเตรียมกำลังและเดินทางเข้าพื้นที่ เหตุการณ์อย่างเร่งด่วน ไม่มีอำนาจประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และไม่มีวงเงินทรอกราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบดังกล่าว มีผลให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าและอาจเกิดความสูญเสียที่มากขึ้น

## การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกรมเจ้าท่า

ประเทศไทยมีแนวทางการขจัดคราบน้ำมันในแหล่งน้ำโดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมเจ้าท่า เป็นเลขานุการ และให้ กปน. จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ<sup>๒๒</sup> แต่ในปัจจุบันยังจัดทำไม่แล้วเสร็จและยังคง ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ที่จัดทำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘<sup>๒๓</sup>

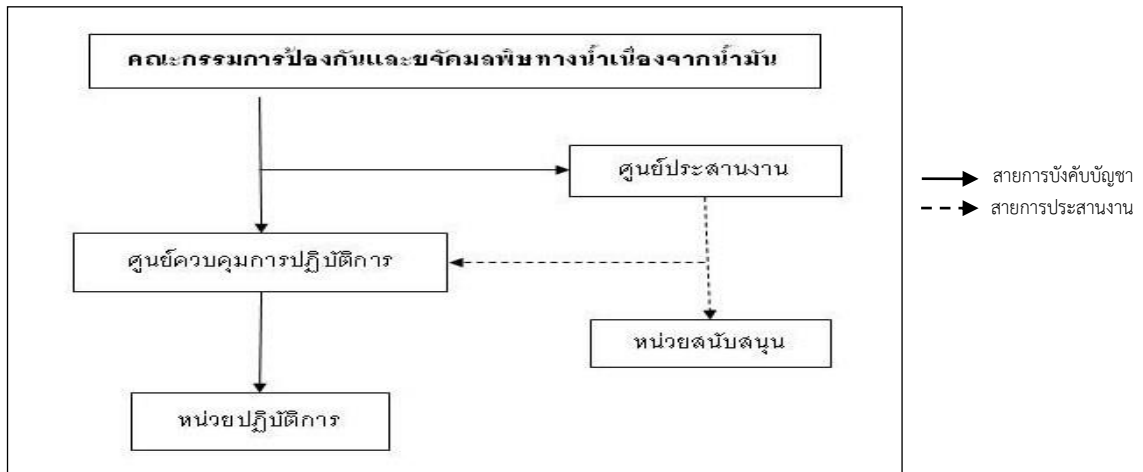
### ๑. แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕

แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นแผน ในการปฏิบัติการขจัดป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันที่เกิดขึ้นในแหล่งน้ำในแผ่นดิน ท่าเรือ บริเวณชายฝั่งและในทะเลทั้งที่เป็นน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และ เขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย เพื่อลดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรของประเทศ โดยมี คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) เป็นหน่วยงานหลัก มีโครงสร้าง การทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ ศูนย์ประสานงาน หน่วยปฏิบัติการ และหน่วยสนับสนุน ตามแผนภาพที่ ๓ - ๙

<sup>๒๒</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗”. หน้า ๒.

<sup>๒๓</sup> วิวัฒน์ ชิดเชิดวงศ์, “การพัฒนาแผนการป้องกันและรองรับเหตุน้ำมันรั่วไหลลงทะเล” (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ. ๒๕๕๙). หน้า ๒๙.

แผนภาพที่ ๓ - ๙ โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน



ที่มา : แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕

## ๒. คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.)

กปน.มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล และรับผิดชอบในการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ รวมทั้งการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และแถลงข่าวด้านการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน และรายงานผลการดำเนินงานในคณะรัฐมนตรีรับทราบ ซึ่งจะปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ สามารถอธิบายแยกรายละเอียดตามศูนย์การปฏิบัติงานได้<sup>๒๔</sup> ดังนี้

๒.๑ ศูนย์ประสานงาน ดำเนินการโดยกรมเจ้าท่า มีหน้าที่แจ้งหน่วยงานผู้รับผิดชอบ จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการและแจ้งยุติการปฏิบัติการ และประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวบรวมหลักฐานเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการขจัดคราบน้ำมัน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับการดำเนินการขจัดคราบน้ำมัน

๒.๒ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ ดำเนินการโดยกรมเจ้าท่าหรือกองทัพเรือ มีหน้าที่กำหนดแผนและยุทธวิธีในการขจัดคราบน้ำมัน ประสานศูนย์ประสานงานในการขอรับการสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เกี่ยวข้องในการขจัดคราบน้ำมัน ตลอดจนพิจารณาผลการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันว่าสำเร็จลุล่วงหรือไม่ กรณีแล้วเสร็จจะแจ้งให้ศูนย์ประสานงานทราบ เพื่อขออนุมัติ กปน. ยุติการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมัน

๒.๓ หน่วยปฏิบัติการ ประกอบด้วย กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ หน่วยงานของจังหวัดในพื้นที่ที่เกิดเหตุ กรุงเทพมหานคร และสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน มีหน้าที่ดำเนินการป้องกันและขจัดคราบน้ำมันโดยปฏิบัติการกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการและรายงานความก้าวหน้าตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อศูนย์ควบคุม

<sup>๒๔</sup> คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน, “แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕”. หน้า ๔.

การปฏิบัติการ สำหรับหน่วยปฏิบัติการที่รับผิดชอบพื้นที่บริเวณทะเลและชายฝั่ง มี ๒ หน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ

๒.๓.๑ กรมเจ้าท่า มีหน้าที่จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบและเขตท่าเรือ และสนับสนุนการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในทะเล รวมถึงตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงาน

๒.๓.๒ กองทัพเรือ มีหน้าที่จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในทะเลนอกเขตท่าเรือ และสนับสนุนการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบ และเขตท่าเรือ รวมถึงตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงาน

๒.๔ หน่วยสนับสนุน ประกอบด้วย กองทัพอากาศ กองทัพบก กรมการขนส่งทางอากาศ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมอุตุวิทยามหาวิทยาลัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน) สำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร กรมศุลกากร สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การท่าเรือแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมโรงงานอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยมีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ อุปกรณ์ ยานพาหนะ กำลังคน และอื่น ๆ ตามแต่ร้องขอ

### ๓. การปฏิบัติ

เมื่อมีการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำ มลพิษที่เกิดขึ้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ ความเสียหายขึ้นอยู่กับปริมาณ และชนิดของน้ำมัน รวมทั้งลักษณะของสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้น ซึ่งจะต้องมีการสำรวจตรวจสอบเพื่อประเมินสถานการณ์ทันทีที่ได้รับแจ้งเหตุและดำเนินการตามยุทธวิธีที่เหมาะสม เพื่อลดผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องมีการรวบรวมและพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น ชนิดของน้ำมัน ปริมาณการรั่วไหล ทิศทางและความเร็วของกระแสน้ำ กระแสลม สภาพอากาศ ตลอดจนพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ยุทธวิธีในการขจัดคราบน้ำมันประกอบด้วยวิธีต่าง ๆ ซึ่งสามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ ความสามารถในการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในพื้นที่หนึ่งจะสัมพันธ์กับระดับความเสี่ยงต่อการเกิดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน และความไวต่อการได้รับความเสียหายจากคราบน้ำมันของพื้นที่นั้น ๆ ทางเลือกในการขจัดคราบน้ำมันจะต้องมีจุดประสงค์เพื่อลดผลกระทบโดยรวมต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะผลกระทบทางลบที่อาจเกิดกับแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวประมงหรือผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ และเป็นศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการเมื่อมีการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้นในแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบและเขตเรือ ซึ่งผู้แทนจากกรมเจ้าท่า จะทำหน้าที่ผู้อำนวยการศูนย์มียุทธวิธีในการดำเนินการ ประกอบด้วย เรือขจัดคราบน้ำมัน จำนวน ๔ ลำ ในทะเล ๒ ลำ และในแม่น้ำ ๒ ลำ ได้แก่ เรือเด่นสุทธิ กว้าง ๗.๘๐ เมตร ยาว ๓๐.๘๐ เมตร ลึก ๓.๒๐ เมตร ประจำอยู่ที่



ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี เรือชลธารา กว้าง ๘.๐๐ เมตร ยาว ๔๑.๘๕ เมตร ลึก ๓.๙๐ เมตร ประจำอยู่ที่ ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี เรือรักษัธธา กว้าง ๕.๔๐ เมตร ยาว ๑๕.๕๐ เมตร ลึก ๒.๑๕ เมตร ประจำอยู่ที่ ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี เรือรักเจ้าพระยา กว้าง ๔.๘๐ เมตร ยาว ๙.๔๐ เมตร ลึก ๑.๓๐ เมตร ประจำอยู่ที่ สำนักพัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ ๑ จังหวัดอยุธยา มีอุปกรณ์ในการขจัดคราบน้ำมันต่าง ๆ เช่น ทุ่นกักคราบน้ำมัน (Boom) ชนิดต่าง ๆ เครื่องเก็บคราบน้ำมัน (Skimmer) ชนิดต่าง ๆ วัสดุดูดซับ คราบน้ำมัน (Absorbent Materials) และสารเคมีขจัดคราบน้ำมัน (Oil Dispersant) เก็บไว้ที่คลัง อุปกรณ์อยู่ที่ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวีและสำนักพัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ ๔ จังหวัดสงขลา

อุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินการที่ผ่านมา ได้แก่ เรือขจัดคราบน้ำมันในทะเลไม่ได้ จอดประจำอยู่ในพื้นที่ทะเลที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคราบน้ำมัน คือ พื้นที่อ่าวไทยตอนบนและ ทะเลอันดามันตามที่เคยมีการศึกษาของที่ปรึกษาจากเดนมาร์ก (โครงการ DANDA) อุปกรณ์ขจัดคราบน้ำมัน ไม่ได้มีการนำออกมาใช้ประจำและดูแลรักษาเป็นประจำ กรณีไม่มีเหตุน้ำมันรั่วไหล ทำให้เวลาเกิดเหตุจริง ไม่สามารถใช้งานได้เต็มประสิทธิภาพ กรมเจ้าท่าไม่ได้ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน เนื่องจากน้ำมันแห่งชาติในฐานะศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการในเขตท่าเรือ ไม่มีขอบเขตแผนที่ที่ชัดเจน เมื่อเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล จึงทำหน้าที่ได้เพียงเป็นศูนย์ประสานงาน และขาดงบประมาณในการลาดตระเวนเพื่อตรวจตราและป้องกัน

#### ๔. ปัญหาในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรมเจ้าท่า

๔.๑ กรณีน้ำมันรั่วไหลในทะเลบริเวณท่าเรือมาตาพุด และเกาะเสม็ด เมื่อปลายเดือน กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๖ ที่ต้องใช้เวลามากในการขจัดคราบน้ำมันเนื่องจากขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมาก ที่สำคัญยังใช้แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ ที่จัดทำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘ ซึ่งล้าสมัยและยกเลิกแล้ว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ ป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗

๔.๒ กรมเจ้าท่า มีเรือและอุปกรณ์ที่สามารถดำเนินการจัดเก็บน้ำมันที่รั่วไหลได้ จะเห็นได้จากการดำเนินขจัดคราบน้ำมันบริเวณเกาะเสม็ดที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้าย อุปกรณ์เข้าพื้นที่เกิดเหตุค่อนข้างล่าช้า เนื่องจากพื้นที่เก็บของและตำบลที่จอดเรือขจัดคราบน้ำมันเรือ ขจัดคราบน้ำมันในทะเลไม่ได้จอดประจำอยู่ในพื้นที่ทะเลที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคราบน้ำมัน ในพื้นที่อ่าวไทยตอนบนและทะเลอันดามันที่เคยมีการศึกษาของที่ปรึกษาจากเดนมาร์ก (โครงการ DANDA) ทั้งนี้ เรือส่วนใหญ่และอุปกรณ์อยู่ที่ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี ซึ่งอยู่ห่างจากพื้นที่ปฏิบัติการ จึงทำให้ การดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งไม่ได้ดำเนินการตามป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน เนื่องจากมันแห่งชาติ ในฐานะศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการในเขตท่าเรือ เนื่องจากไม่มีขอบเขตแผนที่ ที่ชัดเจนเมื่อเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล จึงทำหน้าที่ได้เพียงเป็นศูนย์ประสานงาน นอกจากนั้น กรมเจ้าท่า ยังขาดงบประมาณในการลาดตระเวนเพื่อป้องกัน

๔.๓ แผนป้องกันและรองรับเหตุน้ำมันรั่วไหลลงทะเล กรมเจ้าท่า ยังขาดความ เชื่อมโยงกับแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ ในส่วนของ บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ต้องเข้ามาทำหน้าที่ตามแผน และต้องมี

การจัดสถานที่เพื่อใช้เป็นศูนย์ประสานงานและศูนย์ควบคุมการปฏิบัติ นอกจากนี้ กรมเจ้าท่าไม่ได้มีการทบทวนแผนให้เป็นปัจจุบัน

๔.๔ การทบทวนและการฝึกซ้อมการป้องกันและรองรับเหตุน้ำมันรั่วไหลลงทะเลในแต่ละระดับ จากการวิเคราะห์ผลการฝึกซ้อมของกรมเจ้าท่า พบว่าในการฝึกของแต่ละหน่วยยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากบุคลากรบางส่วนขาดความคุ้นเคยกับอุปกรณ์และสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น

## บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

นอกจาก ศบภ.ทร.แล้ว กองทัพเรือยังรับผิดชอบการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.เดิม) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจการทางทะเลในทุก ๆ ด้าน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล เพื่อให้การปฏิบัติเป็นเอกภาพ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน และมีหน้าที่สำคัญหนึ่ง คือ การช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเล

ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือเรียกโดยย่อว่า “ศรชล.”<sup>๒๕</sup> เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน ช่วยเหลือ และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในทะเล โดยทุกหน่วยงานยังคงปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานเดิมไม่เปลี่ยนแปลง

### ๑. ส่วนราชการที่เข้าร่วมการปฏิบัติงานใน ศรชล.

ส่วนราชการที่เข้าร่วมการปฏิบัติงานใน ศรชล. ได้แก่ ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานทางทะเล ประกอบด้วย กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และหน่วยงานอื่น ๆ โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ หน่วยปฏิบัติการหลัก และหน่วยปฏิบัติการร่วม ตามแผนภาพที่ ๓ - ๑๐ ดังนี้

๑.๑ หน่วยปฏิบัติการหลัก คือ หน่วยที่มีกำลังทางเรือที่สามารถออกปฏิบัติงานในทะเลสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติและบังคับใช้กฎหมายในทะเลได้ ประกอบด้วย ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๑.๒ หน่วยปฏิบัติการร่วม คือ หน่วยงาน/ส่วนราชการ ที่มีบทบาทหน้าที่หรือความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับงานหรือกิจการต่าง ๆ ทางทะเล ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กรมควบคุมมลพิษ กรมป่าไม้ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

<sup>๒๕</sup> ศรชล., “ระเบียบปฏิบัติประจำศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. (๒๕๕๘).

กรมศิลปากร กรมสรรพาสามิต กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล

แผนภาพที่ ๓ - ๑๐ โครงสร้างของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

## โครงสร้างศูนย์ประสานการปฏิบัติ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล



ที่มา : ฝายนโยบายและแผน ศรชล.

### ๒. หน้าที่ของ ศรชล.

๒.๑ ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล ตลอดจนดูแลความสงบเรียบร้อยยกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

๒.๒ ประสานการปฏิบัติในระดับนโยบายกับคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นอปท.) และส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

๒.๓ รวบรวมข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล และกระจายให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

๒.๔ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ใน ศรชล. ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานและผลการปฏิบัติของหน่วยงานใน ศรชล.

๒.๕ อำนวยการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขต (ศรชล.เขต)

๒.๖ ปฏิบัติงานตามแผนงานและงานพิเศษอื่น ๆ ตามที่ สมช.หรือรัฐบาลจะมอบหมาย

### ๓. การปฏิบัติงานของ ศรชล.

ศรชล.ตั้งอยู่ที่ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) พระราชวังเดิม เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพฯ โดยมี เสนาธิการทหารเรือ/เสนาธิการศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ผอ.ศรชล.) มีคณะกรรมการบริหาร ศรชล. ประกอบด้วย อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเล ทำหน้าที่ร่วมบริหารการปฏิบัติงานของ ศรชล. การกำหนดนโยบายการปฏิบัติหรืออื่น ๆ โครงสร้างการบริหารที่สำคัญจะมีกองบังคับการ ศรชล. โดยมีฝ่ายอำนาจการที่จัดจากผู้แทนหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในกองบังคับการศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งจัดจากกำลังพลของกองทัพเรือปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง สำหรับกำลังพลจากส่วนราชการอื่น ๆ จะปฏิบัติงาน ณ ตั้งปกติ และใช้การติดต่อประสานงานระหว่างกองบังคับการศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือฝ่ายอำนาจการจากส่วนราชการต่าง ๆ โดยตรง

### ๔. ขอบเขตของการปฏิบัติและพื้นที่ปฏิบัติการ

ขอบเขตของการปฏิบัติงานของ ศรชล. คือ การเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติการกิจระหว่างหน่วยงานหลัก โดยมุ่งเน้นการสร้างเครือข่าย (Network) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางทะเลระหว่างหน่วยงานหลัก และการบูรณาการแผนงาน การใช้ทรัพยากรและบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน ในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทั้งในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งมอบอำนาจให้หน่วยงานใน ศรชล.ดูแลรับผิดชอบ โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการทั้งด้านฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน มีขอบเขตความรับผิดชอบอยู่ในทะเลอาณาเขตและขยายการปฏิบัติไปถึงเขตต่อเนื่อง เขตไหล่ทวีป/เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และในทะเลหลวงตามขอบเขตอำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมายทะเล มีหน่วยงานรับผิดชอบตามพื้นที่ทางทะเลที่ได้ประกาศให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่เพื่อรักษากฎหมายทางทะเล โดยการปฏิบัติการกิจจะใช้การประสานงานช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติอย่างเต็มขีดความสามารถตามแผน/คำสั่ง และภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จะกระทำได้

### ๕. พื้นที่รับผิดชอบและหน้าที่ของ ศรชล.เขต

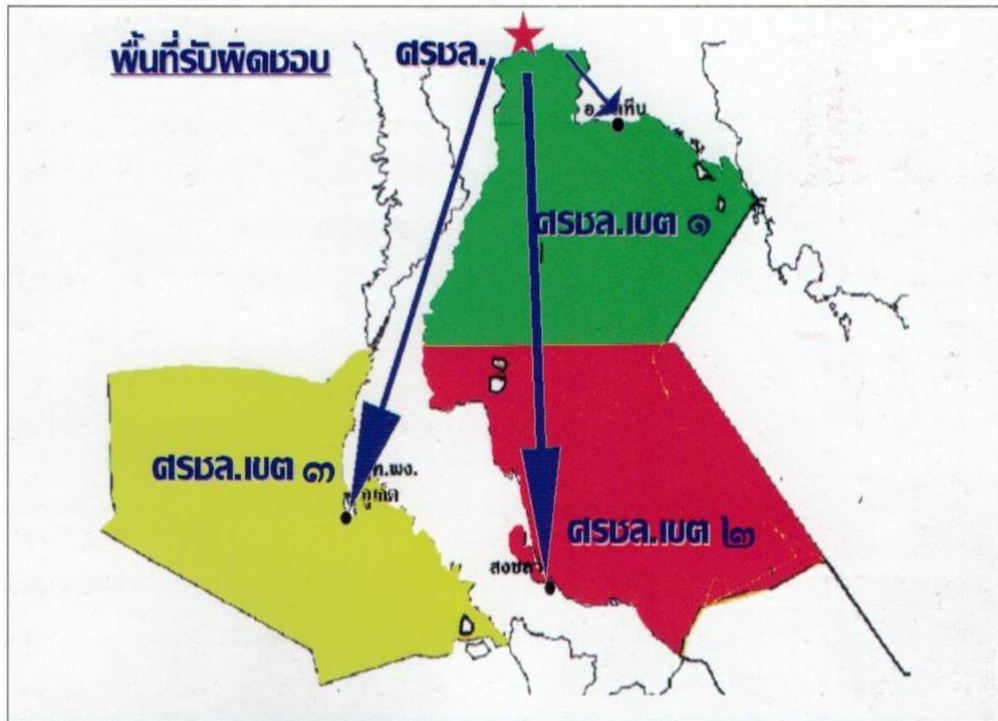
๕.๑ ศรชล.เขต เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยงานของ ศรชล.ในพื้นที่ โดยแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น ๓ เขต ตามแผนภาพที่ ๓ - ๑๑ ดังนี้

๕.๑.๑ ศรชล.เขต ๑ มีพื้นที่รับผิดชอบบริเวณอ่าวไทยตอนบน ซึ่งรวมถึงอ่าวไทยรูปตัว ก ลงมาจนถึงเส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีกองบังคับการ ศรชล.เขต ๑ (บก.ศรชล.เขต ๑) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ ๑ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

๕.๑.๒ ศรชล.เขต ๒ มีพื้นที่รับผิดชอบบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ตั้งแต่เส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี จนถึงชายแดนทางทะเลติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีกองบังคับการ ศรชล.เขต ๒ (บก.ศรชล.เขต ๒) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ ๒ อำเภอเมืองจังหวัดสงขลา

๕.๑.๓ ศรชล.เขต ๓ มีพื้นที่รับผิดชอบด้านฝั่งทะเลอันดามันทั้งหมด มีกองบังคับการ ศรชล.เขต ๓ (บก.ศรชล.เขต ๓) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ ๓ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต

แผนภาพที่ ๓ - ๑๑ พื้นที่รับผิดชอบของ ศรชล.เขตต่าง ๆ



ที่มา : ฝ่ายนโยบายและแผน ศรชล.

## ๖. ปัญหาในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์ประสานการปฏิบัติ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

หน่วยงานรักษากฎหมายในทะเลทั้ง ๖ หน่วยหลัก ได้แก่ กองทัพเรือ กองบังคับการ ตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลของแต่ละหน่วยงานตามกฎหมายให้อำนาจ โดยเมื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานพบว่า หน่วยงานเหล่านี้ประสบปัญหาข้อขัดข้องใน ประเด็นที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

๖.๑ ความรับผิดชอบในปฏิบัติการ มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งต่างก็มีกำลังทางเรื่อ นโยบาย แผนปฏิบัติต่างกันออกไป มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวไม่มากนัก ผลที่ตามมา คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน ไม่มีหน่วยราชการที่จะควบคุมดูแลในภาพรวม<sup>๒๖</sup>

๖.๒ การพัฒนาขีดความสามารถของ ศรชล. เนื่องด้วยมีข้อจำกัดทั้งด้านภารกิจ งบประมาณและทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่บูรณาการภารกิจและทรัพยากร เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล. อย่างเป็นรูปธรรม<sup>๒๗</sup>

๖.๓ การปฏิบัติงานของ ศรชล. ขาดการบูรณาการและประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาวะปกติและในภาวะไม่ปกติ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ด้านงบประมาณ กำลังและทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ<sup>๒๘</sup>

๖.๔ กรณีการเกิดน้ำมันรั่วไหลในทะเลบริเวณท่าเรือมาบตาพุด และเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๖ จะเห็นว่าการจัดการสาธารณภัยที่เกิดจากน้ำมันรั่ว ยังไม่มีประสิทธิภาพ<sup>๒๙</sup> ได้แก่ ความรวดเร็วในการควบคุมการกระจายของน้ำมัน หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำหน้าที่ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการจะเป็นกรมเจ้าท่าหรือกองทัพเรือ เพราะน้ำมันขนาดใหญ่รั่วไหล และเคลื่อนตัวจากทะเลในเขตท่าเรือเข้าสู่พื้นที่ชายฝั่งครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เครื่องมือ อุปกรณ์ และบุคลากรในการขจัดและควบคุมน้ำมันในทะเลขนาดใหญ่ยังมีไม่เพียงพอ และขาดมาตรฐานการปฏิบัติงาน เช่น ปริมาณการใช้สารเคมี วิธีการใช้เรือและอากาศยานในการฉีดสารเคมี ชุดปฏิบัติงานกำจัดคราบน้ำมันบริเวณชายฝั่ง/ชายหาดของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอทำให้สัมผัสกับสารเคมีอันตรายอันอาจจะส่งผลถึงเป็นมะเร็งในระยะยาว

## บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒

การยกระดับ ศรชล. เป็นศูนย์อำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ อันทำให้เกิดอำนาจตามกฎหมายในการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยจะกล่าวถึงบทบาทของ ศรชล.(ใหม่)

<sup>๒๖</sup> ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง” (รายงานฉบับสมบูรณ์ พ.ศ.๒๕๕๓). หน้า ๑๐๔ - ๑๐๙.

<sup>๒๗</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔”. หน้า ๒ - ๓.

<sup>๒๘</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๓.

<sup>๒๙</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๑

ใน ๖ ประเด็นหลัก คือ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างและการบริหารจัดการ แนวคิดการรับสถานการณ์ แนวคิดการจัดทำอัตรากำลัง การจัดกำลังทางเรือ และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ศรชล. ดังนี้

### ๑. อำนาจหน้าที่ของ ศรชล.(ใหม่)

ศรชล.(ใหม่) มีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ดังนี้

มาตรา ๑๙ ให้ ศรชล.มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

(๒) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และรายงานคณะกรรมการบริหาร ศรชล. คณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ เพื่อพิจารณาต่อไป

มาตรา ๒๗ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยทั่วไปให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐนั้น

ในภาวะปกติ เมื่อปรากฏว่าการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยทั่วไปตามวรรคหนึ่งกรณีใดเกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ กรณีที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการในการปฏิบัติงาน หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดให้ ศรชล.เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำกับดูแล อำนวยการ และบูรณาการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหา รวมทั้งเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ เข้าด้วยกันในการป้องกัน ปราบปราม หรือแก้ไขปัญหา เหตุการณ์ หรือการกระทำผิดกฎหมายที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเล

ในกรณีภาวะไม่ปกติอันเนื่องมาจากสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลอย่างกว้างขวางหรือรุนแรง กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่นที่ต้องประกาศภาวะไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ ศรชล.เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแล ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง จัดการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

มาตรา ๒๘ ในการปฏิบัติภารกิจตามมาตรา ๒๗ ให้ ศรชล.มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแล ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง จัดการ แก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ หรือการกระทำที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลตามมาตรา ๒๗ วรรคสองหรือวรรคสาม

(๒) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนเผชิญเหตุหรือคำสั่งการของ ศรชล.ที่เกี่ยวข้อง

## ๒. โครงสร้างและการบริหารจัดการ

ศรชล.(ใหม่) มีโครงสร้างการจัดส่วนราชการ ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ.ฯ ดังกล่าว ประกอบด้วยบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เรียกโดยย่อว่า “นปท.” ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนยี่สิบเจ็ดคน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณู อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ เลขาธิการ ศรชล. เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแต่งตั้งหนึ่งคนและเจ้าหน้าที่ของ ศรชล.ซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งอีกหนึ่งคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และมาตรการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายและแผนระดับชาติด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ (๒) ให้คำแนะนำ ปรีกษา และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท มาตรการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของ ศรชล. หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเสนอผลการดำเนินงานต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเรียกโดยย่อว่า “ศรชล.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล



ศรชล.อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการ และการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และอำนาจหน้าที่ของส่วนงานและอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศรชล.” เป็น ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างใน ศรชล. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ ศรชล. โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือ เป็น รองผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด ศรชล. หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ ศรชล.

ให้เสนาธิการทหารเรือ เป็น เลขาธิการ ศรชล. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ ศรชล.

รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ ศรชล. มีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างใน ศรชล. และมีอำนาจหน้าที่อื่น ทั้งนี้ตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวง เกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ ศรชล.ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจ เป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้

มาตรา ๑๘ ให้ ศรชล.เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมาย ว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๒๕ ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.ภาค.” ขึ้นใน ศรชล. โดยมีผู้บัญชาการทัพเรือภาค เป็น ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการ รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศรชล.ภาค” มีอำนาจหน้าที่และ รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของทัพเรือภาคและ จังหวัดชายทะเล ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

มาตรา ๒๖ ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.จังหวัด” ตามด้วยชื่อจังหวัดขึ้นในจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดที่อยู่ในเขตของ ศรชล.ภาค เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ ศรชล.ภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ผู้อำนวยการศูนย์ อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศรชล.จังหวัด” มีอำนาจ หน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ จังหวัดชายทะเล ในส่วนของอนุบัญญัติตามมาตรา ๑๗ วรรคสองนั้น เป็นไปตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่อง การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน อำนาจหน้าที่ของส่วนงานและอัตรากำลังของศูนย์อำนวยการ รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล อันมีโครงสร้างและการจัดส่วนงาน ตามแผนภาพที่ ๓ - ๑๒

### ๓. แนวคิดในการรับสถานการณ์<sup>๓๐</sup>

ตามโครงสร้างดังกล่าว ศรชล.มีแนวความคิดในการปฏิบัติงาน ดังนี้

๓.๑ กองบัญชาการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (บก.ศรชล.)  
ฝั่งการจัดตามภาพที่ ๓ - ๑๓

๓.๑.๑ พื้นที่รับผิดชอบของ ศรชล. ศรชล.มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการติดตามสถานการณ์ ป้องกัน ระวังภัยภัยภัย แก่ไขเหตุการณ์หรือภัยคุกคามที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในพื้นที่ปฏิบัติการที่เป็นอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ประกอบด้วย ทะเลอาณาเขตเขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป ต่อเนื่องออกไปจนถึงทะเลหลวงทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ทั้งนี้ ศรชล.จะมอบอำนาจให้ ศรชล.ภาค เป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่รับผิดชอบ

๓.๑.๒ แนวคิดการปฏิบัติการของ ศรชล.จะติดตามสภาพสถานการณ์และบริหารจัดการเหตุการณ์หรือภัยคุกคาม โดยการสนับสนุนการรายงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจากศูนย์ยุทธการ (ศยก.ศรชล.) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการตลอด ๒๔ ชั่วโมง เพื่อวางแผนอำนวยการ ประสานงาน กำกับ ดูแล ควบคุม และสั่งการ การปฏิบัติกำหนดขึ้นการบังคับบัญชาทางยุทธการในภาวะปกติเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และกรณีเกิดเหตุเร่งด่วนฉุกเฉินตามที่กฎหมายให้อำนาจ โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติการในอาณาเขตทางทะเลของไทย ทั้งนี้ บก.ศรชล. มีหน้าที่สำคัญ ดังนี้

๓.๑.๒.๑ ติดตามสถานการณ์และประเมินแนวโน้มภัยคุกคาม หรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดย ศยก.ศรชล. ซึ่งจัดกำลังพลหมุนเวียนมาปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง ทั้งภาวะปกติและไม่ปกติ มีหัวหน้าชุดปฏิบัติการประจำวัน (หน.ขปว.ศยก.ศรชล.) สั่งการและทำการแทน ผอ.ศรชล. หรือรอง ผอ.ศรชล. ในการอำนวยการและประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และต่อกำลังทางเรือที่มาขึ้นการบังคับบัญชาทางยุทธการต่อ ศรชล.ตามที่ได้รับมอบอำนาจ

๓.๑.๒.๒ ควบคุม กำกับดูแล สั่งการ และอำนวยการปฏิบัติต่อ ศรชล.ภาค ๑ ศรชล.ภาค ๒ และ ศรชล.ภาค ๓ และกำลังทางเรือที่หน่วยปฏิบัติการหลัก ศรชล. ส่งมาขึ้นการสมทบ

๓.๑.๒.๓ ประสานงานกับหน่วยปฏิบัติการหลัก ศรชล. ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและการบรรเทาสาธารณภัย

๓.๑.๒.๔ ควบคุมสั่งการ บูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานหลักของ ศรชล.และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติการกิจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และการบรรเทาสาธารณภัย

๓.๒ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค ๑ - ๓ (ศรชล.ภาค ๑ - ๓)  
มีหน้าที่รับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในเขตพื้นที่ตามที่ ผอ.ศรชล.มอบหมาย

<sup>๓๐</sup>นาวาเอก อภิชัย สมพลกรัง, “การเตรียมการรองรับการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒”. (เอกสารประกอบการบรรยาย). ๓ ม.ค.๖๒.

๓.๒.๑ พื้นที่รับผิดชอบของ ศรชล.ภาค ศรชล.ภาค เป็นหน่วยอำนวยการและประสานงานกับหน่วยงานของ ศรชล.ในพื้นที่ โดยแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น ๓ ภาค ดังนี้

๓.๒.๑.๑ ศรชล.ภาค ๑ มีพื้นที่รับผิดชอบบริเวณอ่าวไทยตอนบน ซึ่งรวมถึงอ่าวไทยรูปตัว ก ลงมาจนถึงเส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีกองบังคับการ ศรชล.ภาค ๑ (บก.ศรชล.ภาค ๑) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ ๑ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

๓.๒.๑.๒ ศรชล.ภาค ๒ มีพื้นที่รับผิดชอบบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ตั้งแต่เส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพรและจังหวัดสุราษฎร์ธานีลงมาจนถึงชายแดนทางทะเลติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีกองบังคับการ ศรชล.ภาค ๒ (บก.ศรชล.ภาค ๒) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ ๒ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

๓.๒.๑.๓ ศรชล.ภาค ๓ มีพื้นที่รับผิดชอบด้านฝั่งทะเลอันดามัน มีกองบังคับการ ศรชล.ภาค ๓ (บก.ศรชล.ภาค ๓) ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการทัพเรือภาคที่ ๓ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต

๓.๒.๒ แนวคิดการปฏิบัติการของการปฏิบัติของ ศรชล.ภาค

๓.๒.๒.๑ ให้ ศรชล.ภาค ติดตามสถานการณ์และประเมินแนวโน้มภัยคุกคามหรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบ โดย ศยก.ศรชล.ภาค ซึ่งจัดกำลังพลหมุนเวียนมาปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง ทั้งภาวะปกติและไม่ปกติ มีหัวหน้าชุดปฏิบัติการประจำวัน (หน.ชปว.ศยก.ศรชล.ภาค) สั่งการและทำการแทน ผอ.ศรชล.ภาค ในการอำนวยการและประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และต่อกำลังทางเรือที่มาขึ้นการควบคุมทางยุทธการต่อ ศรชล.ภาคตามที่ได้รับมอบอำนาจ

๓.๒.๒.๒ ให้ ศรชล.ภาค ใช้กำลังทางเรือในการตรวจการณ์ รายงานยับยั้ง ควบคุม สกัดกั้นการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลและจัดการภัยพิบัติหรือเหตุร้ายแรงทางทะเลที่เกิดขึ้นโดยมุ่งเน้นการปฏิบัติการในอาณาเขตทางทะเลของไทยในพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ได้เมื่อสั่ง

๓.๒.๒.๓ ให้ ศรชล.ภาค ขอรับการสนับสนุนกำลังเพิ่มเติมจากหน่วยงานในพื้นที่รับผิดชอบ หากพิจารณาประเมินกำลังฝ่ายเดียวกันแล้วไม่สามารถจะปฏิบัติให้บรรลุภารกิจนั้นได้ด้วยกำลังที่มีอยู่หรือบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานหลักของ ศรชล.และหน่วยงานของรัฐเมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อปฏิบัติงานภายใต้แผนและกรอบปฏิบัติงาน ศรชล. โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติงานใน ศรชล. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายของแต่ละหน่วยงาน

๓.๒.๒.๔ ให้ ศรชล.ภาค ควบคุม อำนวยการ สั่งการ และกำกับดูแล ศรชล.จังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการด้านการข่าว การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างความตระหนักรู้ด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

๓.๓ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (ศรชล.จว.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (ผอ.ศรชล.จว.)

### ๓.๓.๑ อำนาจหน้าที่ของ ศรชล.จว. มีดังต่อไปนี้

๓.๓.๑.๑ ติดตาม ตรวจสอบ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และประเมิน  
แนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบ  
๓.๓.๑.๒ เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักรู้ในความสำคัญของผลประโยชน์  
ของชาติทางทะเลในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบ  
๓.๓.๑.๓ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไข  
ปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบ

### ๓.๓.๒ ศรชล.จว.เป็นหน่วยงานภายใต้ ศรชล.ภาค ๑ - ๓ ประกอบด้วย

๓.๒.๒.๑ ศรชล.ภาค ๑ จำนวน ๑๑ จังหวัด ได้แก่ ศรชล.จว.ชลบุรี  
ศรชล.จว.ระยอง ศรชล.จว.ฉะเชิงเทรา ศรชล.จว.ตราด ศรชล.จว.สมุทรปราการ  
ศรชล.จว.สมุทรสาคร ศรชล.จว.สมุทรสงคราม ศรชล.จว.เพชรบุรี ศรชล.จว.ประจวบคีรีขันธ์ และ  
ศรชล.จว.ชุมพร

๓.๒.๒.๒ ศรชล.ภาค ๒ จำนวน ๕ จังหวัด ได้แก่ ศรชล.จว.สุราษฎร์ธานี  
ศรชล.จว.สงขลา ศรชล.จว.นครศรีธรรมราช ศรชล.จว.นราธิวาส และ ศรชล.จว.ปัตตานี

๓.๒.๒.๓ ศรชล.ภาค ๓ จำนวน ๖ จังหวัด ได้แก่ ศรชล.จว.ภูเก็ต  
ศรชล.จว.พังงา ศรชล.จว.ระนอง ศรชล.จว.กระบี่ ศรชล.จว.ตรัง และ ศรชล.จว.สตูล

## ๔. แนวคิดการจัดทำอัตรากำลัง ศรชล.<sup>๓๑</sup>

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว ศรชล. ได้พิจารณาจากสภาวะแวดล้อมด้าน  
ความมั่นคงทางทะเลใน ๒๐ ปีข้างหน้า ภารกิจ และปริมาณงานของ ศรชล. รวมถึงการบูรณาการขีด  
ความสามารถของทั้ง ๖ หน่วยงานหลักในอนาคต ดังนั้น การจัดทำอัตรากำลังของ ศรชล.  
จะประกอบด้วย กำลังพลจาก ๖ หน่วยงานหลัก โดย ศรชล.เสนอความต้องการกำลังพลเพื่อปฏิบัติงาน  
เพิ่มเติมจำนวนทั้งสิ้น ๙๒๕ อัตรา ประกอบด้วย กำลังพลข้าราชการพลเรือนประจำ ๒๐๓ อัตรา และ  
กำลังพลจาก ๖ หน่วยงานหลัก ประกอบด้วย กองทัพเรือ ๕๗๒ อัตรา กองบังคับการตำรวจน้ำ ๓๐ อัตรา  
กรมเจ้าท่า ๓๐ อัตรา กรมประมง ๓๐ อัตรา กรมศุลกากร ๓๐ อัตรา และกรมทรัพยากรทางทะเลและ  
ชายฝั่ง ๓๐ อัตรา ในส่วนของอัตรากำลังพลจากกองทัพเรือ และจาก ๕ หน่วยงานหลัก จะใช้การขอเปิด  
อัตราใหม่ที่หน่วยงานหลักทั้ง ๖ หน่วยงานตามจำนวนดังกล่าว หลังจากนั้นหน่วยงานหลักของ ศรชล.  
ทั้ง ๖ หน่วยงาน จะส่งกำลังพลเหล่านั้นมาปฏิบัติงานที่ ศรชล.ตามระดับและสายงานที่กำหนด  
โดยหมุนเวียนกลับหน่วยงานต้นสังกัดทุก ๓ ปี และสามารถมีความก้าวหน้าตามสายงานตามที่  
หน่วยงานต้นสังกัดจะพิจารณา

<sup>๓๑</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๗.

## ๕. การจัดกำลังและการควบคุมบังคับบัญชา<sup>๓๒</sup>

การปฏิบัติงานตามภารกิจของ ศรชล.ในพื้นที่รับผิดชอบ ศรชล.ได้ประมาณการความต้องการกำลังพลและกำลังทางเรือ เพื่อปฏิบัติการในหมวดเรือเฉพาะกิจร่วม ศรชล.ภาค (มวก.ศรชล.ภาค) โดยประกอบกำลังจาก ๖ หน่วยงานหลักใน ศรชล. จำนวน ภาคละ ๑๘ ลำ) โดย ศรชล.มีความต้องการกำลังทางเรือในส่วนของกองทัพเรือ เป็นเรือขนาดตั้งแต่เรือตรวจการณ์ป็น (ระวางขับน้ำตั้งแต่ ๓๐๐ ตันลงมา) จำนวน ๑ ลำ อากาศยาน ๒ เครื่อง และชุดปฏิบัติการพิเศษ ๒ ชุด โดยการควบคุมสั่งการ และอำนวยการจาก บก.ศรชล.(ศยก.ศรชล) และ บก.ศรชล.ภาค ๑ - ๓ (ศยก.ศรชล.ภาค ๑ - ๓) ทั้งนี้ การประกอบกำลังของ มวก.ศรชล.ภาค อาจปรับสัดส่วนการประกอบกำลังจากหน่วยงานหลักได้ตามความเหมาะสม

แนวความคิดการควบคุมบังคับบัญชากำลังทางเรือใน ศรชล.นั้น จำเป็นต้องมีความชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ในส่วนของกำลังใน ศรชล.จะมีรูปแบบการควบคุมบังคับบัญชา ดังนี้

**๕.๑ บก.ศรชล.** มีอำนาจในการบังคับบัญชาทางยุทธการ (Operational Command : OPCOM) ต่อกำลังทางเรือที่ได้รับการสนธิกำลังมาจากหน่วยปฏิบัติการหลักให้มาปฏิบัติภารกิจใน ศรชล.ภาค ในพื้นที่รับผิดชอบ และ/หรือกำลังทางเรือสมทบจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจที่ได้รับการร้องขอเพิ่มเติม โดยมี ผบ.ศยก.ศรชล. หรือผู้ที่ ผบ.ศยก.ศรชล.แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ทำหน้าที่บังคับบัญชากำลังทางเรือ สามารถกำหนดภารกิจ (Mission) หรืองานกิจย่อย (Task) ให้กับหน่วยรองได้ รวมถึงสามารถที่ปรับเปลี่ยนภารกิจ และคงไว้หรือมอบอำนาจในการควบคุมทางยุทธการ (OPCON) หรือการควบคุมทางยุทธวิธี (TACON) ต่อไปให้หน่วยอื่นได้อีกด้วย

**๕.๒ ศรชล.ภาค** มีอำนาจในการควบคุมทางยุทธการ (Operational Control : OPCON) มี ผบ.ศรชล.ภาค หรือผู้ที่ ผบ.ศรชล.ภาคแต่งตั้ง รับผิดชอบในการควบคุมกำลังที่ได้รับมอบในการปฏิบัติการของ ศรชล.หรือที่ได้รับมอบหมายเพิ่มเติมให้ลุล่วงตามหน้าที่ ห้วงเวลา และพื้นที่ปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ศรชล.ภาค ไม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างกำลังต่อกำลังในสังกัด รวมถึงไม่สามารถปรับเปลี่ยนภารกิจและส่งกำลังออกไปปฏิบัติการนอกพื้นที่ปฏิบัติการ ทั้งนี้ ให้ ศรชล.ภาค ควบคุมการส่งกำลังบำรุงให้แก่กำลังทางเรือจากหน่วยงานต่าง ๆ เว้นการซ่อมทำเรือให้หน่วยปฏิบัติการหลัก ศรชล.รับผิดชอบในการซ่อมทำและจัดกำลังทางเรือทดแทนให้ ศรชล.ภาค

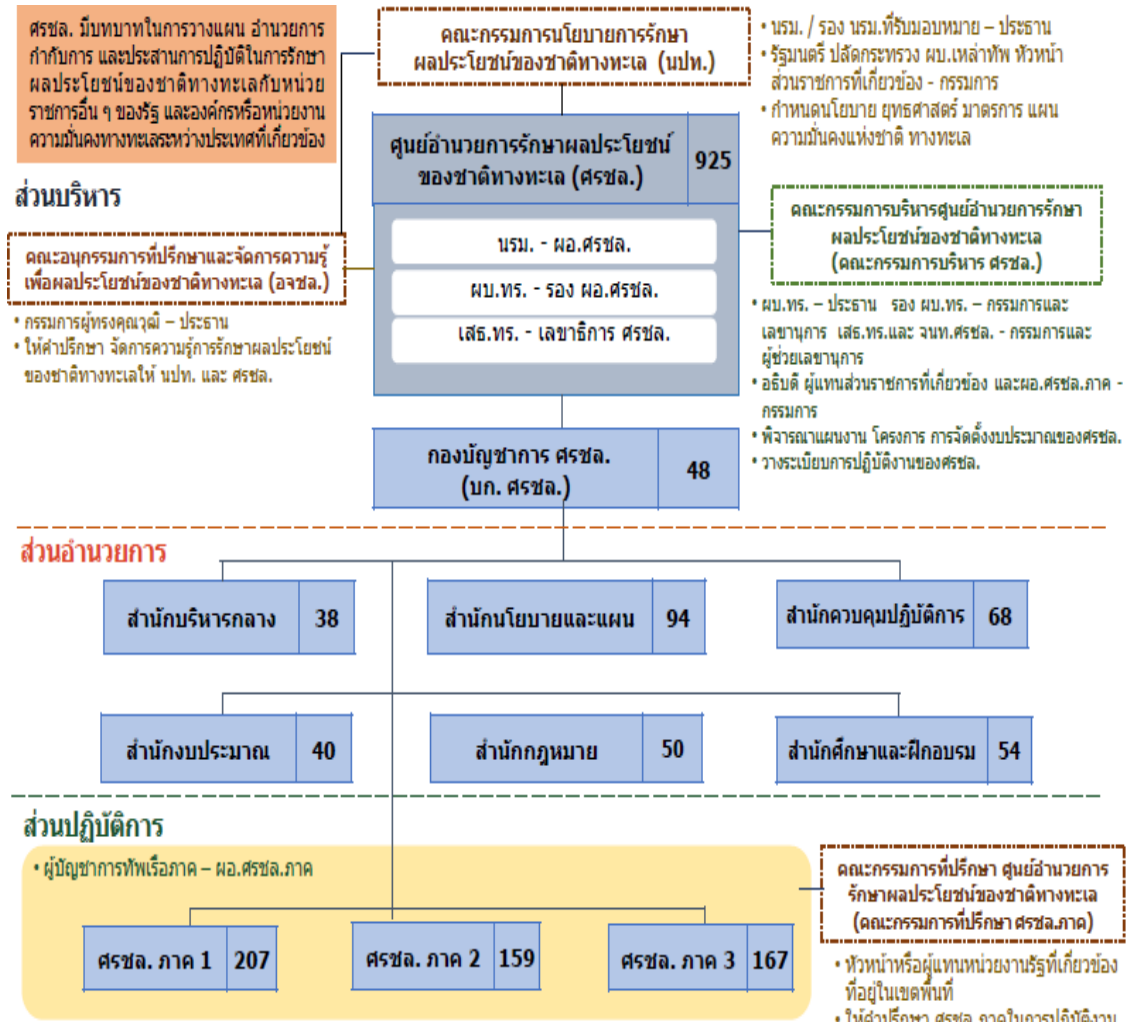
**๕.๓ หมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค** มีอำนาจในการควบคุมทางยุทธวิธี (Tactical Control : TACON) ในการเคลื่อนกำลังทางยุทธวิธีและการปฏิบัติการเพื่อให้สำเร็จตามกิจที่ได้รับหน่วยปฏิบัติการหลัก ศรชล.จะมอบกำลังของตนให้มาอยู่ใต้การบังคับบัญชาของ ผบ.ศรชล.ภาค ในลักษณะของการสนับสนุนโดยตรง (การขึ้นตรง) และมอบต่อให้ ผบ.หมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล.ภาค เพื่อให้ควบคุมการวางกำลังและการเคลื่อนกำลังในการปฏิบัติการที่ ศรชล.รับผิดชอบ

**๕.๔ ศรชล.จังหวัด** มีอำนาจในการควบคุมทางยุทธการ (Operational Control : OPCON) ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อปฏิบัติงานภายใต้แผนและกรอบปฏิบัติงาน ศรชล. โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติงานใน ศรชล. และมีอำนาจในการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐใน

<sup>๓๒</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๐.

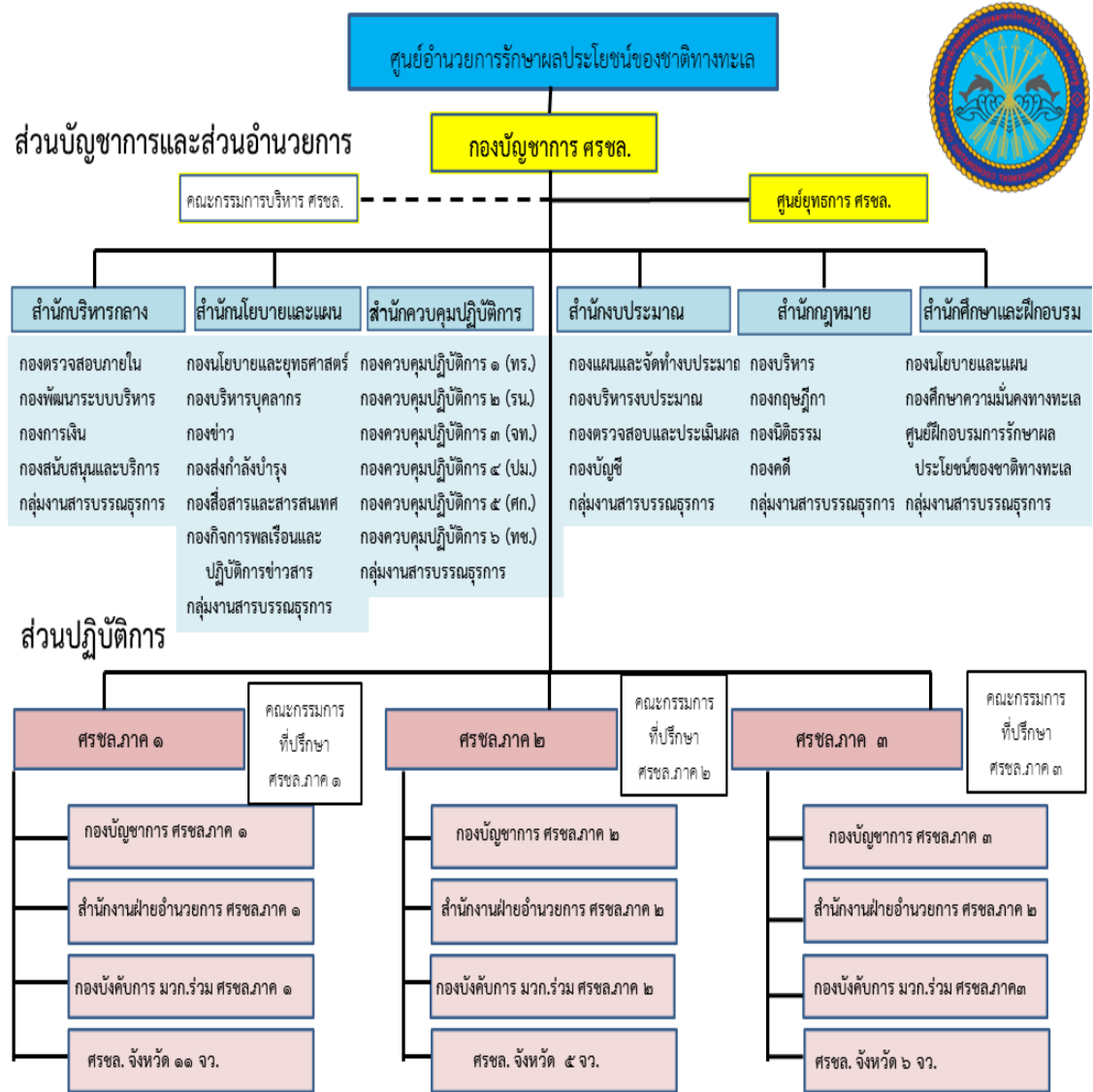
การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนด โดยมี ผอ.ศรชล.จว. หรือผู้ที่ ผอ.ศรชล.จว. แต่งตั้ง รับผิดชอบในการควบคุมกำลังที่ได้รับมอบตามภารกิจหน้าที่ ห้วงเวลา และพื้นที่ปฏิบัติการ

แผนภาพที่ ๓ - ๑๒ โครงสร้าง สายการบังคับบัญชา และอัตรากำลังของ ศรชล.



ที่มา : ฝ่ายนโยบายและแผน ศรชล.

แผนภาพที่ ๓ - ๑๓ โครงสร้าง สายการบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล



ที่มา : ฝ่ายนโยบายและแผน ศรชล.

### สรุป

ความแปรปรวนของสภาพอากาศโลกอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และอาจเกิดขึ้นในที่ที่ไม่เคยเกิด ซึ่งคาดว่าจะมีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในเชิงความผันผวนความถี่ และขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น ส่วนสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณสุขทางทะเลพบว่าสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลที่มีความเสี่ยงต่อประเทศไทย ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) คลื่นสึนามิ (Tsunami) และคลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill)

การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่มีกรอบยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยมีการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉินมาเป็นเครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม ประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินการต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นทางบกเป็นหลัก

สำหรับภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล มีกองทัพเรือ และหน่วยงานใน ศรชล.(เดิม) เป็นหน่วยสนับสนุนหลักในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางทะเล ส่วนการขจัดคราบน้ำมันในแหล่งน้ำได้ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และหน่วยปฏิบัติการ ได้แก่ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ ซึ่งจากการปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า มีปัญหาที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลประกอบด้วยปัญหาหลัก ๔ ด้าน ดังนี้

## ๑. ด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการจัดการสาธารณภัย

๑.๑ การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมเผชิญเหตุด้วยตนเอง ทำให้การประสานงาน และการสนธิกำลังจากส่วนราชการและหน่วยงานยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงขาดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

๑.๒ ไม่มีรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติในทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบตั้งแต่เขตน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ การปฏิบัติที่ผ่านมาจะมีกองทัพเรือเป็นกำลังสนับสนุนหลักในการเตรียมกำลังให้การช่วยเหลือหน่วยต่าง ๆ ตามที่ร้องขอ ทั้งนี้ การดำเนินการของกองทัพเรือไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ เพราะจะไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ถ้าไม่มีการประกาศเขตพื้นที่สาธารณภัย ประกาศเขตให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน และหนังสือการร้องขอ

## ๒. ด้านการบริหารจัดการ

๒.๑ การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเมื่อเกิดเหตุ ทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่ ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน

๒.๒ มีเพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวตัว ก เท่านั้นที่พื้นที่ปกครองของจังหวัดครอบคลุมออกไปในทะเล มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวตัว ก ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติในทะเล

๒.๓ การขจัดคราบน้ำมันนั้น กรมเจ้าท่า มีเรือและอุปกรณ์ที่สามารถดำเนินการจัดเก็บน้ำมันที่รั่วไหลได้ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายอุปกรณ์เข้าพื้นที่เกิดเหตุค่อนข้างล่าช้า อีกทั้งไม่ได้ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดคราบน้ำมันเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติในฐานะศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการในเขตท่าเรือ เนื่องจากไม่มีขอบเขตแผนที่ชัดเจนเมื่อเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล



จึงทำหน้าที่ได้เพียงเป็นศูนย์ประสานงาน นอกจากนั้น กรมเจ้าท่ายังขาดงบประมาณในการลาดตระเวนเพื่อตรวจตราและป้องกัน รวมทั้งแผนที่ใช้ยังเป็นแผนเก่าซึ่งจัดทำในปี ๒๕๔๕ และยังไม่ได้จัดทำแผนป้องกันและขจัดคราบมลพิษเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติฉบับใหม่รองรับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗

๒.๔ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ส่วนราชการ มีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้ง ตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งส่งผลให้สามารถใช้งบเงินอุดหนุนราชการฯ ได้ แต่การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ทางทะเลที่กองทัพเรือเป็นหน่วยสนับสนุนหลักซึ่งไม่มีงบประมาณรองรับการปฏิบัติด้านนี้โดยเฉพาะ จำเป็นต้องเตรียมกำลังและเดินทางเข้าพื้นที่เหตุการณ์อย่างเร่งด่วน ในขณะที่ไม่มีอำนาจประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ทำให้ไม่มีวงเงินอุดหนุนราชการดังกล่าว อาจมีผลให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าและอาจเกิดความสูญเสียที่มากขึ้น

### ๓. ด้านกำลังพลผู้ปฏิบัติงาน

แม้ว่ากำลังพลของกองทัพเรือจะมีความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติ และถือว่ามีความรู้ความเข้าใจในหลักการบรรเทาสาธารณภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แต่การให้ความช่วยเหลือที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะ เช่น การดับไฟในอาคาร การกู้ซากเรือจม เป็นต้น ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางอยู่เป็นจำนวนมาก

### ๔. ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง

จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา กองทัพเรือ โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) ต้องปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ ซึ่งพบปัญหาและข้อขัดข้องที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบวาตภัย อุทกภัย และธรณีพิบัติภัยในเรื่องข้อจำกัดในด้านเครื่องมือและยุทโธปกรณ์เป็นอย่างมาก อาทิ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการกู้ภัย เช่น เรือกู้ภัย อุปกรณ์ในการดำเนินการเก็บศพผู้เสียชีวิต เป็นต้น

ที่ผ่านมาแม้ว่ามี ศรชล. โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามดังกล่าว แต่ก็ยังประสบปัญหาที่สำคัญในการดำเนินการหลายประการในลักษณะคล้ายกัน ดังนั้น การยกระดับของ ศรชล.เพื่อรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทย เชื่อว่าจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรได้ดี เป็นดี จะสามารถลดข้อจำกัดหรือปัญหาต่าง ๆ ทั้งในส่วนปัญหาเดิมของหน่วยปฏิบัติงานในทะเล และปัญหาการปฏิบัติงานของ ศรชล. รวมทั้งจะทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพทั้งในด้านโครงสร้างและการควบคุมบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ด้านบุคลากรด้านยุทโธปกรณ์ และด้านวัฒนธรรมองค์กรได้อย่างเป็นรูปธรรม

## บทที่ ๔

### บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์ อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

“การช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นจะต้องช่วยในระยะสั้น หมายความว่า เป็นเวลาที่ฉุกเฉินต้องช่วย โดยเร็วและต่อไปก็ต้องช่วยให้ต่อเนื่อง ส่วนเรื่องการช่วยเหลือในระยะยาว ก็มีความจำเป็นเหมือนกัน เป็นผลว่าเขาได้รับการดูแลช่วยเหลือแลมาจนกระทั่งได้รับการศึกษาที่สามารถทำมาหากินได้ โดยสุจริตและโดยมีประสิทธิภาพเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติ...”

พระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๐๖<sup>๑</sup>

#### กล่าวนำ

แนวโน้มสภาวะแวดล้อมโลกที่ทำให้การเกิดภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล ในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า มีความถี่ความรุนแรงและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่เกิดขึ้นเองทางธรรมชาติ และการกระทำของมนุษย์ ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อความมั่นคงของชาติทางด้านพลังงาน ระบบเศรษฐกิจ การสูญเสียชีวิตประชาชนและทรัพย์สินของประเทศ ในบทนี้จะน้อมนำหลักการตามพระบรมราโชวาทมาเป็นแนวทางการดำเนินการ ร่วมกับหลักการต่าง ๆ ในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล การจัดการภัยพิบัติในทะเลที่ผ่านมาไม่มีการมอบความรับผิดชอบหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบในทะเลอย่างชัดเจน การปฏิบัติที่ผ่านมาจะมีแต่หน่วยต่าง ๆ เช่น กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง เป็นหน่วยที่จัดเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติตามที่มีการร้องขอหรือสั่งการให้ปฏิบัติ ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล บทบาทของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลด้านการบรรเทาสาธารณภัย โดยนำเอาแนวทางที่เป็นมาตรฐานสากลตามที่กำหนดไว้ในบทที่ ๒ นำมาวิเคราะห์ร่วมกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทที่ ๓ เพื่อให้ได้บทบาทและแนวทางในการการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมถึงข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยต่อไป

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. (๒๕๕๘) หน้า ๑.

## การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมา

### ๑. การดำเนินการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

การดำเนินการต่อภัยคุกคามด้านภัยพิบัติ สาธารณภัยและภัยธรรมชาติในภาพรวมของประเทศนั้น มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นแนวทางหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมสาธารณภัยทุกประเภท มีองค์ระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ทั้งนี้ ในส่วนของฝ่ายทหารหรือกระทรวงกลาโหม ได้มีการเตรียมการรองรับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ โดยจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยในระดับกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพ เพื่อเตรียมเครื่องมือและกำลังพลของเหล่าทัพในการสนับสนุนการแก้ไข/ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และได้จัดศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพ เพื่อสนับสนุนฝ่ายพลเรือนในพื้นที่รับผิดชอบของทุกเหล่าทัพ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่ร้องขอหรือเมื่อรัฐบาลมอบหมายภารกิจหรือพื้นที่ที่รับผิดชอบให้กับศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหมในการบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ

เมื่อเกิดหรือคาดการณ์ว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใด ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และจะแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในพื้นที่และผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ (องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล) จะจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินขึ้น โดยมีผู้อำนวยการท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมและสั่งการจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ และสามารถประสานขอรับการสนับสนุนกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่รับผิดชอบได้ และจะเป็นหน่วยอำนาจการและประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยต่าง ๆ ทั้ง ฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหาร และองค์การต่าง ๆ ในพื้นที่ให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีเอกภาพ และทั่วถึง ทั้งนี้ ผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ประภัยพิบัติ เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ สามารถปฏิบัติการและเบิกค่าใช้จ่ายจากส่วนกลางได้

ในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับ ๑) และการจัดการสาธารณภัยขนาดกลาง (ระดับ ๒) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) รับผิดชอบอำนาจการประสานการปฏิบัติ ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุนกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ รวมทั้งเฝ้าติดตาม เฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์สถานการณ์ รายงานและเสนอแนะต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อตัดสินใจยกระดับเป็นการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) หรือการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔)

กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) จะรับผิดชอบ บังคับบัญชา อำนาจการ วินิจฉัยสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการ จัดการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) หรือการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ ๔) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการที่ผ่านมามีการกำหนดโครงสร้าง กลไก และแนวทางการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติที่ผ่านมายังคงมีปัญหาอยู่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ ได้แก่ การขาด ความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น อีกทั้งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมเผชิญเหตุด้วยตนเอง จากปัญหานี้จะเกี่ยวข้องกับ การบรรเทาสาธารณภัยนั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนหลายคน มีหน่วยงานหลายหน่วยที่ต้องการ เข้าช่วยเหลือดำเนินการ แต่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่มีอยู่ โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมเผชิญเหตุ ต่างคนต่างมุ่งในสิ่งที่ตนจะทำคือ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่และผู้ที่ได้รับผิดชอบไม่สามารถสั่งการได้เนื่องจากไม่ใช่กำลังในการ บังคับบัญชา และแต่ละหน่วยงานจะมีผู้บังคับบัญชาหน่วยตนเองคอยควบคุมและสั่งการ การดำเนินการต่างหน่วยต่างทำ ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดกลไกหลักในการทำงานไว้แล้วตามแผน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แต่การดำเนินการไม่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการองค์กร กล่าวคือ ขาดการจัดหน่วยงาน (Organizing) การไม่ยอมรับหรือไม่ทราบว่าหน่วยใดเป็นหน่วยงานหลัก หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานสนับสนุน และส่งผลกระทบต่ออำนาจการ (Directing) ที่หน่วยรับผิดชอบ ไม่สามารถควบคุม และสั่งการหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ได้ ทำให้ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา

การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัยยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจ ตามกฎหมายในพื้นที่ทำให้ขาดความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน การดำเนินการนี้ไม่เป็นไปตาม หลักการบริหารจัดการองค์กร กล่าวคือ ขาดการวางแผน (Planning) หน่วยงานที่เข้าร่วมปฏิบัติไม่มีการวางแผนร่วมกัน ต่างหน่วยต่างทำ การดำเนินการไม่เป็นไปตามนโยบายเดียวกัน ไม่สอดคล้องกัน รวมถึงการขาดการประสานงาน (Coordinating) และการสนธิกำลังร่วมปฏิบัติจากส่วนราชการและ หน่วยงานต่าง ๆ จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปในทางเดียวกัน มีมาตรฐานไม่เหมือนกัน เกิดความ ซ้ำซ้อนในบางพื้นที่ และการช่วยเหลือไม่ทั่วถึงในบางพื้นที่ ทำให้หน่วยเผชิญเหตุในพื้นที่ไม่สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาและเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีการวางแผนการสนับสนุนด้าน ทรัพยากร

หน่วยงานของทหารซึ่งเป็นหน่วยที่มีการเตรียมการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของตนเองและจะปฏิบัติเมื่อมีการร้องขอรับการสนับสนุนจาก หน่วยรับผิดชอบในพื้นที่จะเข้าทำการปฏิบัติในลักษณะต่างคนต่างทำในลักษณะเดียวกัน และรายงานผล การปฏิบัติไปที่ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของตนเองซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ นาวาเอก พงศ์จักร อุไรมาลัย<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup> นาวาเอก พงศ์จักร อุไรมาลัย “การปฏิบัติการร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย ขนาดใหญ่ขึ้นไปของกองทัพไทยในทศวรรษหน้า”. (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐). หน้า ๖๘.

กล่าวคือ “การช่วยเหลือผู้ประสบภัยขนาดใหญ่ระหว่างกองทัพไทยและเหล่าทัพต่าง ๆ แต่ละเหล่าทัพเข้าไปดำเนินการช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในลักษณะต่างหน่วยต่างทำในแต่ละเหล่าทัพ เช่น การเกิดภัยคลื่นสึนามิ ถือว่าเป็นบทเรียนในการประสานงาน การควบคุมบังคับบัญชา การแก้ปัญหาค่อนข้างล่าช้า เมื่อมีหลายหน่วยเข้าไปในพื้นที่สาธารณภัย มีการทับซ้อนพื้นที่หรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการอื่น” จะเห็นได้ว่าการดำเนินการและปัญหาในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขนาดใหญ่ที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงแรกของการดำเนินการ ซึ่งจะมีการปฏิบัติร่วมกันหลายหน่วยงานนั้น เกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่ชัดเจน และสายการบังคับบัญชาที่ไม่ชัดเจน แต่ละหน่วยมีผู้บังคับบัญชาตนเอง แต่ละหน่วยที่เข้าไปปฏิบัติงานจะเป็นในลักษณะของการประสานงานเท่านั้น ขั้นตอนการปฏิบัติไม่เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีขั้นตอนการปฏิบัติเป็นของตนเองและทำตามแนวทางของตนเอง อีกทั้งไม่มีการวางแผนร่วมกันกับหน่วยอื่น ทำให้ไม่เข้าใจแนวทางปฏิบัติของหน่วยร่วมปฏิบัติ รวมถึงพื้นที่ปฏิบัติการของแต่ละหน่วย จึงทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในพื้นที่ปฏิบัติการ หรือในบางพื้นที่ขาดหน่วยช่วยเหลือ ดังนั้น การดำเนินการในภาวะฉุกเฉินในการบรรเทาสาธารณภัย จึงจำเป็นต้องมีหน่วยรับผิดชอบดำเนินการ มีมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉินภายใต้รูปแบบ ระบบ และความเข้าใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีเอกภาพการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ต้องมีการกำหนดการบังคับบัญชาที่ชัดเจนในการให้มีหน่วยงานหลักในการเผชิญเหตุสาธารณภัย และหน่วยงานทำหน้าที่สนับสนุน รวมทั้งมีการแบ่งความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ ด้วยการกำหนดแนวทางปฏิบัติซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นสามารถปฏิบัติงานได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างรวดเร็ว ราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ Incident Command System (ICS) มาบริหารจัดการให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาได้ สำหรับมาตรฐานในการปฏิบัตินั้น สามารถนำหลักการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management) และการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) มาใช้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่เข้าปฏิบัติการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้

## ๒. การจัดการสาธารณภัยทางทะเล

การจัดการสาธารณภัยทางทะเลนั้นจะมีหน่วยงานหลักดำเนินการ ได้แก่ กองทัพเรือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมเจ้าท่า เป็นหน่วยเตรียมกำลังและเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยตามพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการร้องขอหรือการสั่งการ กำลังของกองทัพเรือและกำลังทางเรือของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล เข้าปฏิบัติการ ทั้งนี้ หากเป็นสถานการณ์สาธารณภัยขนาดเล็กสามารถใช้กำลังทางเรือจากกองทัพเรือที่ ศรชล.(เดิม) มีอยู่และประสานการใช้กำลังจากกรมทรัพยากรและธรณีชายฝั่ง และกรมเจ้าท่า เข้าร่วมดำเนินการได้ แต่หากสถานการณ์ที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นสามารถใช้กำลังทางเรือที่กองทัพเรือจัดเตรียมไว้ในลักษณะของ ศบภ.ทร.เข้าดำเนินการเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) มีภารกิจ ป้องกัน แก้ไข บรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติและสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อให้ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐมีความปลอดภัยจากภัยพิบัติและสาธารณภัย รวมทั้งสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะตามที่ได้รับการร้องขอตามขีดความสามารถ

เพื่อการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงานด้านการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลที่กองทัพเรือรับผิดชอบในกรอบหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ และจากการที่กองทัพเรือเป็นหน่วยที่มีขีดความสามารถไปในพื้นที่ประสบภัยพิบัติด้วยเรือขนาดใหญ่ กองทัพเรือจึงจัดการฝึกความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HA/DR) เพื่อเป็นการเตรียมพร้อม โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนเข้าร่วมการฝึกด้วย ซึ่งผลจากการฝึกทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคข้อขัดข้องทั้งเรื่องการบริหารจัดการ องค์ความรู้ที่แตกต่าง การปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยต่าง ๆ เครื่องมือและอุปกรณ์ ซึ่งก็เป็นปัญหาในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ในการฝึกดังกล่าวไม่มีปัญหาในเรื่องเอกภาพในการบังคับบัญชา เนื่องจากกำลังส่วนใหญ่เป็นกำลังของกองทัพเรือ ถึงแม้ว่าจะมีการนำหน่วยมาร่วมทำการฝึกด้วย ได้แก่ หน่วยป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่การฝึก และหน่วยอาสาสมัครภาคเอกชนต่าง ๆ เนื่องจากมีการนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) มาใช้ในการฝึก และทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องมีการประชุมร่วมวางแผนร่วมกันก่อนการฝึก และรับทราบบทบาทหน้าที่ของตนเอง

เมื่อวิเคราะห์การจัดการจัดการสาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมา พบว่ายังคงไม่มีหน่วยรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมาย มีแต่เพียงกองทัพเรือ โดยกำลังของกองทัพเรือ และกำลังใน ศรชล.(เดิม) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมเจ้าท่า เข้าดำเนินการตามที่ร้องขอ และไม่มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมและสั่งการจัดการสาธารณภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบเท่านั้น จึงทำให้กองทัพเรือ โดยกำลังของกองทัพเรือ และกำลังใน ศรชล.(เดิม) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนหลักในเรื่องการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยในทะเลเช่นเดียวกัน แม้ว่าแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ก็ระบุเพียงกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทอรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินทอรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้ง ได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงินทอรองราชการตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ แต่การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ทางทะเลที่กองทัพเรือและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานทางทะเลหลัก จำเป็นต้องเตรียมกำลังและเดินทางเข้าพื้นที่เหตุการณ์อย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ หากไม่มีการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินมีผลให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าและอาจเกิดความสูญเสียที่มากขึ้น และหากส่งกำลังเข้าปฏิบัติการแล้วไม่มีการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่และได้รับการร้องขอจากหน่วยรับผิดชอบจะมีปัญหาด้านการเบิกจ่ายงบประมาณจากส่วนกลาง ทั้งนี้ กองทัพเรือ และหน่วยเกี่ยวข้องมีงบประมาณในการบริหารค่อนข้างจำกัด จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานในหน่วยได้ ทำให้เกิดการตัดสินใจส่งกำลังเข้าช่วยเหลือล่าช้า และอาจเกิดความสูญเสียมากขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ปัญหาเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเขตทะเลบริเวณไหนเป็นของจังหวัดใดมีเพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวต๋อง ก ที่เป็นอ่าวประวัติศาสตร์เท่านั้นที่พื้นที่ปกครองของจังหวัดครอบคลุมออกไปในทะเล มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวต๋อง ก ทั้งฝั่งอ่าวไทย และทะเลอันดามัน ไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประมงสาธารณสุขในทะเลที่ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองในการจัดการสาธารณสุข ผู้อำนวยการที่จะเข้าควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับสาธารณสุขในพื้นที่ดังกล่าว ก็ไม่สามารถระบุได้ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘

มลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) ถือเป็นสาธารณสุขในทะเลเช่นเดียวกัน เนื่องจากจะทำลายแหล่งทรัพยากรทางทะเล แหล่งท่องเที่ยว ชัดขวางเส้นทางคมนาคมทางทะเล ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและชีวิตประชาชนในพื้นที่เสี่ยงดังกล่าว สารพิษจากน้ำมันจะมีผลถึงสัตว์น้ำในทะเล ส่วนการกำจัดคราบน้ำมันนั้น กระทำได้ยาก ต้องใช้เวลานาน และต้องใช้เครื่องมือเฉพาะ ในการดำเนินการที่ผ่านมามีแนวทางการขจัดคราบน้ำมันในแหล่งน้ำโดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ และยังคงดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติที่จัดทำเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๕ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๓๘

แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติที่จัดทำเมื่อ พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นแผนในการปฏิบัติการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันที่เกิดขึ้นในแหล่งน้ำในแผ่นดิน ท่าเรือ บริเวณชายฝั่งและในทะเล ทั้งที่เป็นน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย เพื่อลดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรของประเทศ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) เป็นหน่วยงานหลัก มีโครงสร้างการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ ศูนย์ประสานงาน ดำเนินการโดย กรมเจ้าท่า มีหน้าที่แจ้งหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการและแจ้งยุติการปฏิบัติการและประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการดำเนินการโดยกรมเจ้าท่าหรือกองทัพเรือ มีหน้าที่กำหนดแผนและยุทธวิธีในการขจัดคราบน้ำมัน ประสานศูนย์ประสานงานในการขอรับการสนับสนุนด้านทรัพยากรที่เกี่ยวข้องในการขจัดคราบน้ำมัน หน่วยปฏิบัติการ ประกอบด้วย กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ หน่วยงานของจังหวัดในพื้นที่เกิดเหตุ โดยกรมเจ้าท่ามีหน้าที่จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการและปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในแม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบ และเขตท่าเรือ และสนับสนุนการปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในทะเล รวมถึงตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงานซึ่งกองทัพเรือมีหน้าที่จัดตั้งศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการนอกเขตท่าเรือหรือในทะเล

เมื่อมีการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำ มลพิษที่เกิดขึ้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติและหน่วยปฏิบัติจะดำเนินการหยุดและระงับการรั่วไหลโดยเร็วที่สุดเพื่อลดความรุนแรงของปัญหา กักด้วยทุ่นกักคราบน้ำมันและดูดเก็บคราบน้ำมันจากผิวน้ำโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ณ จุดเกิดเหตุ เพื่อลดการแพร่กระจายของคราบน้ำมันออกเป็นบริเวณกว้าง ปกป้องบริเวณที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมด้วยทุ่นกักน้ำมัน เพื่อป้องกันมิให้คราบน้ำมันเข้าไปทำความเสียหายต่อบริเวณดังกล่าว ใช้สารเคมีขจัดคราบน้ำมัน เพื่อให้คราบน้ำมันแตกเป็นหยดเล็ก ๆ ซึ่งจะช่วยให้คราบน้ำมันถูกย่อยสลายไปโดยเร็ว ด้วยกระบวนการทางธรรมชาติ การใช้สารเคมีนี้จะกระทำในกรณีที่ปฏิบัติการใช้ทุ่นกักคราบน้ำมันไม่ได้ผลหรือไม่ทันการหรือจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม รวมทั้งทำความสะอาดชายฝั่งโดยใช้กำลังคนหรือเครื่องกลหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสมเมื่อคราบน้ำมันเข้าไปทำความเปื้อนตามบริเวณชายฝั่ง

อนึ่ง กองทัพเรือ มีเรือและเครื่องมือในการดำเนินการแล้ว โดยกองทัพเรือมีเครื่องขจัดคราบน้ำมันแบบเคลื่อนที่ได้เป็นตู้คอนเทนเนอร์ประจำอยู่ที่ทัพเรือภาคต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำไปติดตั้งกับเรือที่มีดาตฟ้าเรือที่เหมาะสม ได้แก่ เรือระบายพลขนาดใหญ่ และเรือลากจูงขนาดกลาง ซึ่งประจำการอยู่ที่ฐานทัพเรือต่าง ๆ ได้แก่ ฐานทัพเรือสัตหีบ ฐานทัพเรือสงขลา และฐานทัพเรือพังงา ในส่วนกรมเจ้าท่านั้นมีเรือขจัดคราบน้ำมัน จำนวน ๔ ลำ ในทะเล ๒ ลำ และในแม่น้ำ ๒ ลำ ได้แก่ เรือเด่นสุทธิ เรือชลธารา เรือรักษ์ ประจำอยู่ที่ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี และเรือรักเจ้าพระยา ประจำอยู่ที่สำนักพัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ ๑ จังหวัดอยุธยา มีอุปกรณ์ในการขจัดคราบน้ำมันต่าง ๆ เช่น ทุ่นกักคราบน้ำมัน (Boom) ชนิดต่าง ๆ เครื่องเก็บคราบน้ำมัน (Skimmer) ชนิดต่าง ๆ วัสดุดูดซับคราบน้ำมัน (Absorbent Materials) และสารเคมีขจัดคราบน้ำมัน (Oil Dispersant) เก็บไว้ที่คลังอุปกรณ์อยู่ที่ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวีและสำนักพัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ ๔ จังหวัดสงขลา ที่ผ่านมามีเรือขจัดคราบน้ำมันในทะเลของกรมเจ้าท่าไม่ได้จอดประจำอยู่ในพื้นที่ทะเลที่มีความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของคราบน้ำมัน คือ พื้นที่อ่าวไทยตอนบน และทะเลอันดามัน อีกทั้งอุปกรณ์ขจัดคราบน้ำมันไม่ได้มีการนำออกมาใช้และดูแลรักษาเป็นประจำระหว่างที่ไม่มีเหตุน้ำมันรั่วไหล ทำให้เวลาเกิดเหตุจริง ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ไม่มีแผนในการลาดตระเวนป้องกันในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงเนื่องจากขาดงบประมาณในการลาดตระเวนเพื่อป้องกัน อีกทั้งยังไม่ได้มีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันสอดคล้องกับจัดทำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ ทั้งนี้ ควรต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.... ขึ้นใหม่ รongรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุกด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบในทะเลและชายฝั่งให้ชัดเจนและครอบคลุมมีการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่ทันสมัยสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จัดทำแผนงบประมาณในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์และงบประมาณในการลาดตระเวนตรวจการณ์ให้เพียงพอและการกำหนดหน่วยปฏิบัติควรสอดคล้องกับการยกระดับ



ศรชล.เป็นศูนย์อำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ในส่วนหน่วยปฏิบัติการทั้งกรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ ที่กำหนดไว้ในแผนเดิมนั้น จะต้องพิจารณาจัดวางกำลังให้ใกล้กับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันรองรับเช่นกัน

จากปัญหาการจัดการสาธารณสุขทางทะเลและผลกระทบที่เกิดขึ้นพิจารณาแล้วมีเหตุผลหลักในการดำเนินการ คือ การขาดหน่วยรับผิดชอบผู้รับผิดชอบ ขาดแนวทางการปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในทะเลในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ จึงทำให้ไม่มีผู้ควบคุมและสั่งการจัดการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติคล้ายกับผู้อำนวยการในระดับต่าง ๆ ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ รวมทั้งหน่วยที่สามารถดำเนินการได้ไม่มีผู้มีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในทะเลได้เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ แต่ขอบเขตจังหวัดที่อยู่ติดชายทะเลจะสิ้นสุดลงที่ระดับน้ำลงต่ำสุด จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในทะเลได้เช่นเดียวกัน ยกเว้นจังหวัดในที่อยู่ในอ่าวตัว ก ที่เป็นอ่าวประวัติศาสตร์เท่านั้นที่พื้นที่ปกครองของจังหวัดครอบคลุมออกไปในทะเล มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวตัว ก ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามันไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณสุขในทะเลที่ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองในการจัดการสาธารณสุข ดังนั้น การดำเนินการในภาวะฉุกเฉินในการบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลจึงจำเป็นต้องพิจารณาให้มีหน่วยรับผิดชอบดำเนินการหลัก มีกลไกหลักในการดำเนินการที่ชัดเจน ให้มีมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉินภายใต้รูปแบบ ระบบ และความเข้าใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีแนวทางการปฏิบัติในการป้องกันที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเป็นแผนการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ หน่วยรับผิดชอบหรือกลไกการดำเนินการจะต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั้งในเรื่องการปฏิบัติการและการการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ และการบริหารงบประมาณในการช่วยเหลือได้

### ๓. กำลังพลปฏิบัติงาน

การปฏิบัติการบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลที่ผ่านมาจะมีกองทัพเรือ กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกำลังสนับสนุนหลักในการเตรียมกำลังให้การช่วยเหลือหน่วยต่าง ๆ ตามที่ร้องขอ ที่ผ่านมากำลังพลของกองทัพเรือ จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมและฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ให้ตรงกับภารกิจ แต่เนื่องจากการสนับสนุนการป้องกันบรรเทาสาธารณสุขเป็นภารกิจรอง จึงทำให้การฝึกอบรมอยู่ในระดับจำกัด ส่งผลทำให้กำลังพลมีความรู้จำกัดขาดทักษะหรือความชำนาญในการปฏิบัติงานในเรื่องการบรรเทาสาธารณสุขตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ อีกทั้งการฝึกซ้อมร่วมในลักษณะเชิงบูรณาการมีน้อย จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกัน ดังนั้น การดำเนินการฝึกได้ในทุกระดับทั้งในระดับบุคคลเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน การฝึกปฏิบัติงานเป็นทีม และการฝึกบูรณาการร่วมกันหลายหน่วยจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

#### ๔. การดำเนินการด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง

จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของทพเรือ โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศได้ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ประสบปัญหาและข้อขัดข้องที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบวาตภัย อุทกภัย และธรณีพิบัติภัย ในด้านเครื่องมือและยุทธภัณฑ์เป็นอย่างมาก อาทิ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการกู้ภัย เช่น เรือกู้ภัย อุปกรณ์ในการดำเนินการเก็บศพผู้เสียชีวิต เป็นต้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงาน

จากแนวโน้มภัยพิบัติทางทะเลที่ประเทศไทยได้รับจากพายุฤดูร้อน คลื่นสึนามิ การเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ขนาดใหญ่ และคราบน้ำมันรั่วในทะเล จะทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน และมีความรุนแรงเกินกว่าหน่วยงานเดียวจะจัดการได้ ต้องการความร่วมมือจากภาครัฐ หรือเอกชนที่มีเครื่องมือในการช่วยเหลือได้ และการดำเนินการในเรื่องนี้ต้องการเครื่องมือและการสนธิกำลังระหว่างองค์กรในการดำเนินการสำหรับหน่วยงานทางทะเลที่มีเครื่องมือ เรือ และอากาศยานที่มีขีดความสามารถในการออกเรือไปช่วยเหลือประชาชนจำนวนมาก ๆ ในทะเล เช่น นักท่องเที่ยว ผู้ที่อาศัยตามเกาะต่าง ๆ พิจารณาแล้วคงมีแต่กองทัพอากาศ โดยกองทัพอากาศ กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล ที่มีเครื่องมือสามารถดำเนินการได้ ส่วนทางบกนั้น มีหน่วยงานจำนวนมากที่สามารถช่วยเหลือได้แต่หากเส้นทางถูกตัดขาด การเข้าถึงทางทะเลนับเป็นทางเลือกที่สำคัญและน่าพิจารณา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่เตรียมพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติไม่มีอำนาจรับผิดชอบตามกฎหมายโดยตรง จึงทำให้การปฏิบัติในบางครั้งเป็นไปด้วยความล่าช้า ทั้งนี้ หากมีหน่วยงานที่เหมาะสมรับผิดชอบดำเนินการจะทำให้การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสามารถช่วยลดการสูญเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### การบรรเทาสาธารณภัยของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

การปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม) เป็นศูนย์กลางในการประสานประสานงาน ติดตาม และช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติการของหน่วยต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมุ่งหวังว่าจะสามารถลดความซ้ำซ้อน มีการใช้ทรัพยากรของชาติอย่างคุ้มค่า และแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบในลักษณะต่างฝ่ายต่างปฏิบัติและมีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ภายใต้การประสานงานของ ศรชล.(เดิม) นั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และการปฏิบัติการของหน่วยต่าง ๆ แต่จะมีระเบียบปฏิบัติประจำ ศรชล. เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่มีกองทัพอากาศเป็นศูนย์กลาง การประสานการปฏิบัติทั้งปวง โดยมีกองบังคับการ ศรชล.(เดิม) และมีฝ่ายอำนวยการที่จัดจากผู้แทนหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในกองบังคับการ ศรชล.(เดิม) ซึ่งจัดจากกำลังพลของกองทัพอากาศปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง สำหรับกำลังพลจากส่วนราชการอื่น ๆ จะปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งปกติ โดยใช้การติดต่อประสานงานระหว่างกองบังคับการ ศรชล.(เดิม) กับฝ่ายอำนวยการจาก

ส่วนราชการต่าง ๆ โดยตรง กำลังทางเรือที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่จะเป็นกำลังทางเรือจากหน่วยปฏิบัติการหลักต่าง ๆ เป็นเรือตรวจการณ์ขนาดเล็ก

ในการดำเนินการได้ให้ ศรชล.เขต เป็นหน่วยงานในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยปฏิบัติการจากหน่วยงานหลักต่าง ๆ ในพื้นที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล การช่วยเหลือประชาชนและผู้ประสบภัยทางทะเล การคุ้มครอง และรักษาผลประโยชน์ของชาติ รวมทั้งการป้องกันและขจัดคราบน้ำมันและมลพิษต่าง ๆ ในทะเล และภารกิจอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายในพื้นที่รับผิดชอบ โดยประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ ศรชล.(เดิม) และหน่วยต่าง ๆ ยังคงไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเลตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ จะเป็นเพียงการเตรียมกำลังสนับสนุนตามที่จะมีการร้องขอเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหน้าที่ที่ ศรชล.(เดิม) ได้รับจะมีหน้าที่ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดูแลความสงบเรียบร้อยกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลก็น่าจะนำมาเป็นที่ปฏิบัติได้เช่นเดียวกันและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ซึ่งกำหนดให้มีแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายการฉีกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง เสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานหลักและรองในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และช่วยเหลือประชาชน ทั้งจากภัยคุกคามและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความมั่นคงของมนุษย์และปัญหาภัยพิบัติ ตลอดจนการพัฒนาาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสภาวะไม่ปกติ ภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับรวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

ในการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.(เดิม) ได้ดำเนินการโดยใช้กำลังทางเรือที่หน่วยต่าง ๆ มีอยู่ดำเนินการ แต่ละหน่วยจะมีกำลังของตัวเองในพื้นที่ปฏิบัติการ และมีขีดความสามารถในการปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง โดยใช้งบประมาณของหน่วยตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ เมื่อไม่สามารถเบิกงบประมาณเพิ่มเติมจากส่วนกลางได้ก็จะทำให้การช่วยเหลือมีอย่างจำกัดเช่นเดียวกัน และเนื่องจากเรือที่ปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นเรือขนาดเล็กจึงทำให้การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลไม่สามารถออกไปปฏิบัติการได้ไกล ทั้งนี้ เนื่องจาก ศรชล.(เดิม) ไม่มีงบประมาณของหน่วยเองในการบริหารจัดการ

การที่ ศรชล.(เดิม) ไม่มีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ และเมื่อหน่วยงานหลักไม่ดำเนินการตามที่ประสาน จึงทำให้เห็นภาพว่าการปฏิบัติงานของ ศรชล.(เดิม) คือ ภาพปฏิบัติงานของกองทัพเรือ เนื่องจากกองทัพเรือจะเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องดำเนินการ และผลักดันให้ ศรชล.(เดิม) ปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบสำเร็จ การบรรเทาสาธารณภัยนั้นจะต้องบูรณาการกำลังที่มีอยู่ดำเนินการช่วยเหลือโดยเร็วเพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้ได้มากที่สุด ความรับผิดชอบในปฏิบัติการมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งต่างก็มีกำลังทางเรือ นโยบาย แผนปฏิบัติต่างกันไป มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวไม่มากนัก ผลที่ตามมาคือ การขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน และไม่มีหน่วยราชการที่จะควบคุมดูแลในภาพรวม

กรณีการเกิดน้ำมันรั่วไหลในทะเลบริเวณท่าเรือมาตาพุด และเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๖ จะเห็นว่าการจัดการสาธารณสุขที่เกิดจากน้ำมันรั่วยังไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ความรวดเร็วในการควบคุมการกระจายของน้ำมัน หน่วยงานที่รับผิดชอบทำหน้าที่ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการจะเป็นกรมเจ้าท่าดำเนินการในบริเวณเขตท่าเรือ และกองทัพเรือทำหน้าที่ศูนย์ควบคุมการปฏิบัตินอกเขตท่าเรือและในทะเล เพราะน้ำมันขนาดใหญ่รั่วไหลและเคลื่อนตัวจากทะเลในเขตท่าเรือเข้าสู่พื้นที่ชายฝั่งครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงาน บทบาทการทำหน้าที่ของ ศรชล. กับ กปน. ยังไม่แยกอย่างชัดเจน เครื่องมือ อุปกรณ์ และบุคลากรในการขจัดและควบคุมน้ำมันในทะเลขนาดใหญ่ยังมีไม่เพียงพอ และขาดมาตรฐานการปฏิบัติงาน อีกทั้งการเข้าถึงพื้นที่การปฏิบัติล่าช้าจึงทำให้เกิดผลกระทบเสียหายเป็นจำนวนมากตามมา

เมื่อพิจารณา ศรชล.(เดิม) แล้วจะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ไม่มีงบประมาณในการบริหารจัดการภายในหน่วยของ ศรชล. ต้องใช้งบประมาณของหน่วยงานหลักต่าง ๆ ที่เข้ามาปฏิบัติงานซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ในส่วนเรื่องเครื่องมือในการดำเนินการก็จะมีแต่เพียงเรือตรวจการณ์ขนาดเล็ก ทำให้การช่วยเหลือบรรเทาสาธารณสุขขนาดใหญ่ไม่สามารถกระทำได้ หรือภัยที่เกิดในทะเลที่ห่างจากชายฝั่งมาก ๆ ไม่สามารถกระทำได้ ถึงแม้ว่าจะร้องขอรับการสนับสนุนกำลังทางเรือจากกองทัพเรือเพิ่มเติมได้ แต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณการปฏิบัติการที่ไม่มีงบประมาณของหน่วยเอง ในส่วนของวิธีการปฏิบัติงานไม่สามารถกำหนดเป็นแนวทางเดียวกันได้ เนื่องจากมีอำนาจแค่เพียงประสานงานเท่านั้น นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์กรของ ศรชล.(เดิม) ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ ๓ นั้น ไม่สามารถบริหารจัดการตามหลักการบริหาร “POSDCORB” ซึ่งเป็นหลักการบริหารที่ผู้บริหารสามารถนำไปใช้เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผล กล่าวคือ ไม่มีการวางแผน การปฏิบัติ (Planning) ในภาพรวมเดียวกัน ต่างหน่วยต่างมีแผนงานของหน่วยเอง มีการประสาน การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานไม่มากนักหรือการประสานการปฏิบัติ (Coordinating) ไม่เพียงพอ เนื่องจากกำลังพลส่วนราชการอื่น ๆ จะปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งปกติ และใช้การติดต่อประสานงานระหว่าง กองบังคับหรือฝ่ายอำนวยการจากส่วนราชการต่าง ๆ โดยตรง และเนื่องจากการดำเนินการทำได้เพียงประสานการปฏิบัติจึงทำให้ขาดการควบคุม อำนวยการ (Directing) และการรายงานผล (Reporting) ดังนั้น ที่ผ่านมามีการดำเนินการของ ศรชล.(เดิม) จึงเป็นหน่วยดำเนินการบรรเทาสาธารณสุขในทะเลไม่ดีเท่าที่ควร สามารถดำเนินการได้เพียงการบรรเทาภัยพิบัติขนาดเล็กภายใต้งบประมาณอันจำกัดของหน่วยปฏิบัติหลักเท่านั้น เมื่อเกิดภัยพิบัติที่ผ่านหากเกินขีดความสามารถ ศรชล.(เดิม) จะปฏิบัติได้ จึงต้องใช้กำลังของ ศบภ.ทร.เข้าดำเนินการ ซึ่งก็จะมีปัญหาในเรื่องของงบประมาณในการปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ถ้าการดำเนินการของ ศบภ.ทร.นั้น เป็นการปฏิบัติตามที่มีการร้องขอหรือสั่งการจากหน่วยเหนือก็จะสามารถดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณได้ จากข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้การปฏิบัติการที่ผ่านมาเกิดความล่าช้าในการช่วยเหลือและซึ่งส่งผลกระทบเสียหายเป็นจำนวนมากได้ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความพร้อมในการดำเนินการในการบรรเทาสาธารณสุขทางทะเล ทั้งนี้ เมื่อมีการพัฒนา ศรชล.(เดิม) ให้มีขีดความสามารถมากขึ้น น่าจะเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ซึ่งสอดคล้องกับ

ผลการวิจัยของนาวาเอก อนุรัตน์ ศิริวงศ์<sup>๓</sup> พบว่าที่ผ่านมาการปฏิบัติงานของ ศรชล.(เดิม) ยังคงมี ปัญหาอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา เนื่องจากทำงานในลักษณะการประสานทำให้ไม่สามารถสั่งการได้ทันที ปัญหาด้านกำลังพลที่ยังขาดแรงจูงใจและขาดความรู้ความเข้าใจในการ ปฏิบัติงาน ปัญหาการที่ ศรชล.(เดิม) ไม่มียุทธโธปกรณ์เป็นของตนเอง ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ ศรชล.(เดิม) ต้องขอรับการสนับสนุนยุทธโธปกรณ์จากหน่วยปฏิบัติการหลัก ปัญหาในเรื่องงบประมาณที่ ศรชล.(เดิม) ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนา ศรชล.(เดิม) เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ต่อไป และสอดคล้องกับแนวทางที่สำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดไว้ในแผนมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ ว่าการพัฒนาขีด ความสามารถของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เนื่องด้วยมี ข้อจำกัดทั้งด้านภารกิจ งบประมาณ และทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่ บูรณาการภารกิจและทรัพยากรเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถของ ศรชล.อย่างเป็นทางการ

## อำนาจหน้าที่ การควบคุม และสั่งการของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล

การยกระดับ ศรชล.(เดิม) เป็นศูนย์อำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ทำให้เกิดอำนาจตามกฎหมายในการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงาน ของรัฐ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งสามารถแก้ไขข้อจำกัดของ ศรชล.(เดิม) ทั้งเรื่อง ของอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการ ควบคุมสั่งการ และบูรณาการโครงสร้างในการบริหารจัดการ รวมทั้งความพร้อม ความเพียงพอและความเชี่ยวชาญของกำลังพล และงบประมาณได้ โดยมีการ วิเคราะห์ ดังนี้

### ๑. อำนาจหน้าที่

ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๑๙ ให้ ศรชล. มีอำนาจหน้าที่ วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และติดตามตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และ รายงานคณะกรรมการบริหาร ศรชล. คณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ เพื่อพิจารณาต่อไป กฎหมายดังกล่าวถือเป็นการให้อำนาจ ศรชล. ในการจัดการสถานการณ์ทางทะเล โดยในภาวะปกติ ตามมาตรา ๒๗ วรรคแรกให้เป็นอำนาจของหน่วยงานปกติในการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ได้รับ

<sup>๓</sup>นาวาเอก อนุรัตน์ ศิริวงศ์, “การพัฒนาระบบควบคุมบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการ ปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. (เอกสารประจำภาควิทยาลักษณ์การทัพเรือ, ๒๕๖๐).

โดย ศรชล. จะปฏิบัติหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดเหตุการณ์หรือผลกระทบ ซึ่งหากสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นหรือเกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ศรชล. ก็จะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ในการเข้าควบคุมสถานการณ์ ระดมทรัพยากรและบุคลากรเข้าแก้ปัญหา โดยมีอำนาจในการควบคุม อำนาจการสั่งการต่อ ๖ หน่วยงานหลัก ภายใต้ ศรชล. และหน่วยงานที่ส่งกำลังเข้ามาสมทบ รวมถึงเมื่อสถานการณ์เข้าสู่ภาวะไม่ปกติ กรมจะมีมติให้ ศรชล. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการตามพื้นที่และห้วงเวลาที่กำหนด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของ ศรชล. ตาม พ.ร.บ.ฯ นี้ จึงมีความเพียงพอต่อการจัดการสาธารณภัยทางทะเลและมีเอกภาพในการบังคับบัญชาในทุกระดับ

## ๒. โครงสร้าง

ศรชล. มีโครงสร้างการส่วนราชการซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ.ฯ ดังกล่าว ประกอบด้วย บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กองบัญชาการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (บก.ศรชล.) ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค (ศรชล.ภาค) และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (ศรชล.จังหวัด) เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ ศรชล.ภาค ในส่วนของอนุบัญญัติตาม มาตรา ๑๗ วรรคสองนั้น ศรชล. ได้มีการจัดทำเป็นคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่อง การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน อำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลังของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล อันประกอบด้วย ส่วนบัญชาการคือ บก.ศรชล. ส่วนอำนวยการ คือ ๖ สำนักในฝ่ายอำนวยการ และส่วนปฏิบัติการตามพื้นที่คือ ๓ ศรชล.ภาค การจัดโครงสร้างดังกล่าว เป็นลักษณะการจัดหน่วยงานแบบส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ ซึ่งนอกเหนือจากการจัดส่วนราชการตาม พ.ร.บ.ระเบียบวิธีบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ทำให้การปฏิบัติงานของ ศรชล. มีความคล้ายกับการจัดส่วนงานของกองทัพเรือ แต่มีโครงสร้างเล็กกว่ามาก เนื่องจากใช้การหมุนเวียนกำลังพลและกำลังทางเรือจากหน่วยงานหลัก จึงมีความคล่องตัวทั้งงานนโยบายและงานปฏิบัติการ ในส่วนของโครงสร้างนี้จึงสามารถเป็นกลไกในการบริหารจัดการการบริหารมหาสาธารณภัยทางทะเล

## ๓. กำลังทางเรือ

ศรชล. จัดกำลังทางเรือโดยการหมุนเวียนเรือจาก ๖ หน่วยงานหลัก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายทางทะเลเดิม โดยประกอบกำลังจากเรือตรวจการณ์ขนาดระวางขับน้ำต่ำกว่า ๓๐๐ ตันลงมา เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ประหยัด และเหมาะสมต่อการปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามขนาดของเรือดังกล่าวเป็นข้อจำกัดสำคัญของการปฏิบัติการบริหารมหาสาธารณภัยในทะเล เนื่องจากความทนทะเล ระยะ และห้วงเวลาปฏิบัติการอันจำกัด ในการนี้ หาก ศรชล. จำเป็นต้องปฏิบัติการบริหารมหาสาธารณภัยในทะเลตั้งแต่ระดับกลางขึ้นไปจึงจำเป็นต้องบูรณาการกำลังทางเรือที่มีขนาดใหญ่และจำนวนมากขึ้นตามความเหมาะสมโดยเฉพาะจากกองทัพเรือ ซึ่งกองทัพเรือได้มีการจัดเตรียมกำลังและจัดตั้งศูนย์บริหารมหาสาธารณภัยพร้อมให้การสนับสนุนทุกระดับสถานการณ์ไว้แล้ว ทั้งนี้เมื่อ ศรชล. มีอำนาจทางกฎหมายในการดำเนินการตามที่กล่าวไว้แล้ว จึงสามารถขอรับการสนับสนุนกำลังเพิ่มเติมได้ รวมทั้งการจัดโครงสร้างองค์การแบบส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่กำหนดให้ผู้บัญชาการทหารเรือเป็น รอง ผอ.ศรชล. และกำหนดให้ผู้บัญชาการทัพเรือภาค เป็น ผอ.ศรชล.ภาค

อันทำให้การส่งมอบกำลังระหว่างกำลังทางเรือของกองทัพเรือ และ ศรชล. เพื่อสนับสนุนภารกิจซึ่งกันและกันเป็นไปได้อย่างคล่องตัว ดังนั้น ข้อจำกัดของกำลังทางเรือ ศรชล. จึงไม่เป็นอุปสรรคอย่างมีนัยสำคัญ

#### ๔. การบริหารจัดการ

ปัจจัยในการบริหารจัดการทั้งระบบ (Administrative Resources) จะต้องมีองค์ประกอบ ๔ ประการ ได้แก่ คน (Man) งบประมาณ (Money) เครื่องจักร (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) ในการบริหารจัดการ เมื่อพิจารณา ศรชล.แล้วจะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

๔.๑ ด้านกำลังพล ในการปฏิบัติงานทั้งในระดับผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้ปฏิบัติ มีงบประมาณในการบริหารจัดการภายในหน่วยของ ศรชล.

๔.๒ ด้านงบประมาณ เนื่องจากเป็นหน่วยงานตาม พรบ. งบประมาณจึงสามารถจัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนงบประมาณได้ นอกจากนี้การดำเนินการด้านบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่กำหนดไว้ให้ดำเนินการพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความพร้อมเผชิญกับสถานะไม่ปกติ ภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ รวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

๔.๓ ด้านเครื่องมือในการดำเนินการ แม้ว่า ศรชล.จะมีแต่เพียงเรือตรวจการณ์ขนาดเล็กทำให้การช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยขนาดใหญ่ไม่สามารถกระทำได้หรือภัยที่เกิดในทะเลที่ห่างจากชายฝั่งมาก ๆ ไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ หาก ศรชล.จำเป็นต้องปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยในทะเลตั้งแต่ระดับกลางขึ้นไปสามารถขอรับการสนับสนุนกำลังทางเรือที่มีขนาดใหญ่และจำนวนมากขึ้นตามความเหมาะสม โดยเฉพาะจากกองทัพเรือ ซึ่งกองทัพเรือได้มีการจัดเตรียมกำลังและจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยพร้อมให้การสนับสนุนทุกระดับสถานการณ์ไว้แล้ว

๔.๔ การบริหารจัดการ ศรชล.มีโครงสร้างการส่วนราชการซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ.๓ ประกอบด้วย กองบัญชาการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (บก.ศรชล.) ประกอบด้วย ส่วนบัญชาการคือ บก.ศรชล. ส่วนอำนวยการ คือ ๖ สำนักในฝ่ายอำนวยการ ประกอบด้วย สำนักบริหารกลาง สำนักนโยบายและแผน สำนักควบคุมปฏิบัติการ สำนักงบประมาณ สำนักกฎหมาย และสำนักศึกษาและอบรม และส่วนปฏิบัติการตามพื้นที่ คือ ศรชล.ภาค การจัดโครงสร้างดังกล่าว เป็นลักษณะการจัดหน่วยงานแบบส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ จึงความคล่องตัวสามารถบริหารจัดการได้ทั้งงานนโยบายและงานปฏิบัติการ

การยกระดับ ศรชล.เป็นศูนย์อำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ จึงทำให้ ศรชล.เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการตามกระบวนการในการบริหาร (Process Of Administration) ประกอบด้วย ๗ ขั้นตอนที่เรียกว่า POSDCoRB ซึ่งเป็นหลักการบริหารที่ผู้บริหารสามารถนำไปใช้เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความพร้อมในการเป็นหน่วยงานหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในพื้นที่

ที่ไม่มีผู้อำนวยการท้องถิ่นรับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของนาวาเอก วรวิฑูรย์ พุกกาสรุ่งเรือง<sup>๔</sup> ที่พบว่าศูนย์อำนาจการรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเล ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานโดยเปลี่ยนจากหน่วยประสานการปฏิบัติ เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่อำนาจการและสั่งการ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา มีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีลักษณะโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการในรูปแบบที่เทียบเคียงได้กับกองอำนาจการรักษาสภาพความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งมีบทบาทด้านความมั่นคงทางบก และ ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.ฯ มีบทบาทด้านความมั่นคงทางทะเลและการรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเล

ทั้งนี้ การที่ ศรชล. เป็นหน่วยงานหลักดำเนินการดังกล่าว จะทำให้การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลมีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ได้กำหนดเป้าหมายที่ ๕ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการบูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผนทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับชุมชนท้องถิ่น เสริมสร้างขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมและการรับมือภัยพิบัติ สนับสนุนการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติในระดับพื้นที่ อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ ในยุทธศาสตร์ที่ ๒ การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ กำหนดแนวทางการดำเนินการในเรื่องภัยพิบัติ สาธารณภัย และภัยธรรมชาติ ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กลไก เครื่องมือ ขีดความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนการเชื่อมระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการและการเตือนภัยล่วงหน้าในทุกกระดับ เพื่อให้มีการติดตาม ค้นหา ช่วยเหลือ บรรเทา ฟื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ

การปฏิบัติในการบรรเทาสาธารณภัยที่ผ่านมา มีอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้นั้น แม้ว่าในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ จะไม่ได้กำหนดแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลไว้อย่างชัดเจน จากการยกระดับ ศรชล. เป็นศูนย์อำนาจการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ จึงทำให้ ศรชล.เป็นหน่วยที่สามารถดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลได้ เพื่อให้การปฏิบัติการในการ

---

<sup>๔</sup>นาวาเอก วรวิฑูรย์ พุกกาสรุ่งเรือง, “การพัฒนาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาสภาพประโยชน์ของชาติทางทะเล”. (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐).



บรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดปัญหาดังที่ผ่านมา จึงต้องพิจารณากำหนดบทบาทและแนวทางการปฏิบัติของ ศรชล. ในเรื่องดังกล่าว

## บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

จากพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ ที่ได้แสดงไว้ในตอนต้นจะเห็นได้ว่า การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น และกระทำอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งจะต้องช่วยเหลือจนกระทั่งผู้ประสบภัยสามารถมีการศึกษา ประกอบอาชีพได้โดยสุจริตและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หลักการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศได้ยึดหลักการดังกล่าว และกำหนดเป็นหลักการปฏิบัติใหม่ให้สอดคล้องกับพระบรมราโชวาทฯ โดยมุ่งหวังให้เกิดความสูญเสียจากสาธารณภัยน้อยที่สุด มุ่งสู่การพัฒนาแบบยั่งยืน ทำให้การบริหารจัดการสาธารณภัยเปลี่ยนทิศทางจากเดิมที่เน้นเรื่องบรรเทาและตอบโต้ (Relief and Response) มาเป็นการให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการอย่างยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับ “การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM)” ประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) ได้แก่ การเผชิญเหตุ (Response) และการบรรเทาทุกข์ (Relief) รวมถึงการฟื้นฟู (Recovery)

นอกจากนั้น การจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) กล่าวถึง การเตรียมการ (Preparedness) การบรรเทาความรุนแรง (Mitigation) และการตอบสนอง (Response) และมีการพัฒนาขึ้นเป็นระบบปฏิบัติการ ประกอบด้วย การคาดการณ์ การเตือนเหตุล่วงหน้า การจัดเตรียมที่พิทักษ์ การจัดทีมค้นหาและช่วยเหลือ และการประสานระหว่างหน่วยงานทั้งในส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค โดยมีวงจรการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Life Cycle) คือ การตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นการปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตราย และความสูญเสียต่าง ๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกักภัย การอพยพประชาชน การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหารและยารักษาโรค การจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น การฟื้นฟูบูรณะความเสียหายเป็นขั้นตอนการดำเนินงานเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นระดับหนึ่ง การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสีย การป้องกัน (Prevention) การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางมิให้ภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วม การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เป็นการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับสถานการณ์เกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการปฏิบัติทั้งหมดที่ได้กล่าวไว้ มีลักษณะการดำเนินการในแบบเดียวกัน อีกทั้งยังสอดคล้องกับการดำเนินการของหน่วยงานต่างประเทศอีก เช่น สหรัฐอเมริกา มีเป้าหมายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ การหลีกเลี่ยงและจำกัดอุปสรรคต่าง ๆ (Prevention) การปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้พ้นจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (Protection) การลดผลกระทบจากการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Mitigation) การตอบสนองอย่างรวดเร็วในการรักษาชีวิตและทรัพย์สินภายหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ (Response) กระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและการบูรณะซ่อมแซมบ้านเรือนและสาธารณูปโภคที่ได้รับความเสียหาย (Recovery) หรือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่มีแนวคิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ การป้องกัน (Prevention) ความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ความพร้อม (Readiness) การรับทราบ (Awareness) ชุมชนจะต้องได้รับการศึกษาเพื่อให้ทราบธรรมชาติและผลกระทบของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ ประชาชนต้องเห็นความสำคัญของการเตรียมพร้อมและการมีส่วนร่วมของชุมชน การประสานงาน (Coordination) หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติภายใต้สายการบังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งรวมถึงการจัดส่งหน่วยค้นหาและช่วยเหลือที่เหมาะสมอย่างทันท่วงทีในระดับยุทธวิธี และการให้คำปรึกษาแนะนำในระดับยุทธการ และการฟื้นฟูบูรณะ การช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บ และผู้ได้รับความเสียหายเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ การบูรณะฟื้นฟูที่ทันท่วงทีจะช่วยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้ใกล้เคียงอย่างเดิม ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลต่อไปได้

## ๑. บทบาทการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีกลไกเป็นไปตาม พ.ร.บ.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ประกอบด้วย ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดำเนินการ และมีส่วนต่าง ๆ สนับสนุนการปฏิบัติตามที่จะได้รับการร้องขอ องค์กรก็ตาม ยังคงขาดหน่วยในการดำเนินการทางทะเล ดังนั้น ศรชล.ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ควรมีบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ดังนี้

### ๑.๑ การเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

จากการศึกษาพบว่าปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล มีสาเหตุในภาพรวมมาจากการแบ่งพื้นที่และการมอบอำนาจความรับผิดชอบตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติเฉพาะพื้นที่ทางบกและทะเลในอ่าวรูปตัว ก ที่อยู่ในพื้นที่เขตการปกครองของจังหวัด ไม่รวมถึงอาณาเขตทางทะเลที่เหลือ ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลไกรับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ กลไกเดิมที่ประเทศไทยใช้อยู่ในการจัดการสาธารณภัยในทะเล คือ การสั่งการจากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์หรือหน่วยงานราชการระดับนโยบายเพื่อเตรียมการ

รับสถานการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติตามธรรมชาติ เช่น วัตภัยหรืออุทกภัยที่มีความรุนแรงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามโครงสร้างการจัดการสาธารณภัยของประเทศเตรียมจัดการรองรับทั้งทางบกและทางทะเล สำหรับทางทะเลเมื่อได้รับการประสาน สั่งการ หรือแจ้งเตือนภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง กองทัพเรือจะจัดเตรียมหมู่เรือบรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (มบก.ทร.) ภายใต้การควบคุมโดย ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (ศปก.ทร.) เข้ารับสถานการณ์และช่วยเหลือประชาชนทั้งในทะเลและบริเวณชายฝั่งทะเล อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการดำเนินการดังกล่าวอาจขาดความอ่อนตัวและล่าช้าในการปฏิบัติได้ในกรณีที่ภัยพิบัติเหล่านั้นเกิดเป็นกรณีฉุกเฉิน เช่น กรณีเรือโดยสารขนาดใหญ่ประสบอุบัติเหตุ อับปางหรือโดนกันชนทำให้เกิดน้ำมันหรือสารเคมีรั่วไหลลงสู่ทะเลเป็นจำนวนมาก มีผู้ประสบภัยจำนวนมากรอคอยการช่วยเหลือรวมถึงซากเรือที่กีดขวางการเดินทางเรือ จำเป็นต้องระดมสรรพกำลังเพื่อแก้ไขสถานการณ์ ในขณะที่หน่วยปฏิบัติงานหลัก เช่น กองทัพเรือ ขาดอำนาจในการบูรณาการขีดความสามารถ และระดมสรรพกำลัง รวมทั้งอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมสั่งการ

ตามที่ พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๑๙ ให้ ศรชล.มีอำนาจหน้าที่ วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและติดตาม ตรวจสอบและประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยในภาวะปกติให้เป็นอำนาจของหน่วยงานปกติในการใช้อำนาจตามกฎหมายตามที่ได้รับ โดย ศรชล.จะปฏิบัติหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดเหตุการณ์หรือผลกระทบเมื่อปรากฏว่าการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ กรณีที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบ กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการ ในการนี้ ศรชล.สามารถใช้อำนาจในการเข้าควบคุมสถานการณ์ ระดมทรัพยากรและบุคลากรเข้าแก้ปัญหา ดังนั้น ศรชล.จึงเหมาะสมในการเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล เพื่อให้ ศรชล.เป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลได้อย่างสมบูรณ์ ควรต้องปรับปรุง/แก้ไข/เพิ่มเติมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยครอบคลุมพื้นที่ในทะเล และกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเช่นเดียวกับพื้นที่ทางบก ซึ่งสามารถกระทำได้ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ กปภ.ช.มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงภัยพิบัติในทะเลกับให้ ปภ.เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ และจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

## ๑.๒ หน่วยงานสนับสนุนในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่ได้กำหนดกลไกและผู้รับผิดชอบในการบรรเทาสาธารณภัยไว้นั้น ทำให้ท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถจัดตั้งศูนย์บัญชาการบรรเทาสาธารณภัยได้ อีกทั้งผู้อำนวยการระดับจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดตนเองโดยเฉพาะจังหวัดชายทะเลในอ่าวตัว ก ที่มีการกำหนดเขตแดนทางทะเลไว้แล้ว หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด เมื่อเกิดเหตุการณ์ในพื้นที่ต่าง ๆ และมีการประกาศแล้วจะมี

การระดมสรรพกำลังเข้าทำการช่วยเหลือ ทั้งนี้ ศรชล.สามารถให้การสนับสนุนได้ตามที่ร้องขอ จึงทำให้ ศรชล.มีบทบาทในการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เห็นได้ว่า ศรชล.สามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานหลักหรือกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในกรณีที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบ กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการ อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้กับหน่วยต่าง ๆ ได้ตามที่ร้องขอ จึงต้องมีแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อรองรับกับบทบาทดังกล่าวและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่ผ่านมา

## **๒. แนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.**

**๒.๑ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย** ในภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัย คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบูรณาการพัฒนาระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ ในขณะที่ภารกิจด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๕ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง ๒ คณะ จึงมีความสอดคล้องกันอยู่เดิมแล้วเพียงแต่เพิ่มการประสานงานในการกำหนดนโยบายให้เชื่อมโยงกันมากขึ้น ทั้งนี้คณะกรรมการทั้ง ๒ คณะ มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการเหมือนกัน และมีคณะกรรมการโดยตำแหน่งร่วมกันหลายตำแหน่ง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติด้วย จึงเป็นการง่ายที่จะกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่มอบหมายให้ ศรชล. เป็นกลไกหลักอันหนึ่งในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

**๒.๒ การจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล** การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลที่ได้ทำการศึกษาพบว่า แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ สามารถนำไปเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศทำให้สามารถ บูรณาการการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแผนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ที่กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) ที่ได้ใช้เป็นมาตรฐานสากลในการจัดการภาวะฉุกเฉินในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส โดยกล่าวถึงการเตรียมการ (Preparedness) การบรรเทาความรุนแรง (Mitigation) และการตอบสนอง (Response) อย่างรวดเร็ว

และมีการพัฒนาขึ้นเป็นระบบปฏิบัติการประกอบด้วย การคาดการณ์ การเตือนเหตุล่วงหน้า การจัดเตรียมที่พักพิง การจัดทีมค้นหาและช่วยเหลือและการประสานระหว่างหน่วยงานทั้งในส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคโดยมีวงรอบการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Life Cycle) ประกอบด้วย การตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นด้วยการปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ การฟื้นฟูบูรณะความเสียหาย การบรรเทาผลกระทบ การป้องกันและการเตรียมความพร้อม นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเติมขั้นตอนการพัฒนา (Development) คือขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ จึงน่าจะเป็นแนวทางหลักในการบรรเทาสาธารณภัยที่เหมาะสมต่อไป ดังนั้น ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลนี้ ควรนำแนวคิด กรอบแนวทางปฏิบัติ และยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นหลักในการจัดทำเพื่อให้การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยครอบคลุมพื้นที่ปฏิบัติการในทะเลและชายฝั่งทะเลและมีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน ทั้งนี้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเลที่จัดทำขึ้นใหม่ จะเป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ สามารถปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลอย่างบูรณาการ เป็นระบบ และมีทิศทางเดียวกัน และใช้เป็นแนวคิดในการจัดทำแผนในระดับต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้มีความเสียหายน้อยที่สุด ควรเน้นการบริหารจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลที่แตกต่างจากการจัดการภัยที่เกิดขึ้นบนบกทั้งก่อนเกิดภัย ในขณะเกิดภัย และภายหลังภัยพิบัติ โดยมีแนวทางในการจัดทำ ดังนี้

๒.๒.๑ กลไกในการดำเนินงาน ในระดับนโยบายให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ตามเดิม ส่วนกลไกในระดับการปฏิบัติ ประกอบด้วย กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอบปภ.ก.) ตามเดิม ในส่วนบก.ศรชล. ซึ่งกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในทะเล โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็น ผอ.ศรชล. ควรมีความเชื่อมโยงในระดับเดียวกันกับกองบัญชาการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) โดยกำหนดเป็นกองบัญชาการบัญชาการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล (บกปภ.ช.ทล.) และเป็นกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางทางทะเล (กอบปภ.ก.ทล.) และทำหน้าที่เช่นเดียวกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง เพิ่มกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลตามพื้นที่รับผิดชอบ มีหน้าที่เช่นเดียวกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กอบปภ.) ระดับศรชล.เขต/ภาค (แผนภาพที่ ๔ - ๒๐ และ ๔ - ๒๑) ดังนี้

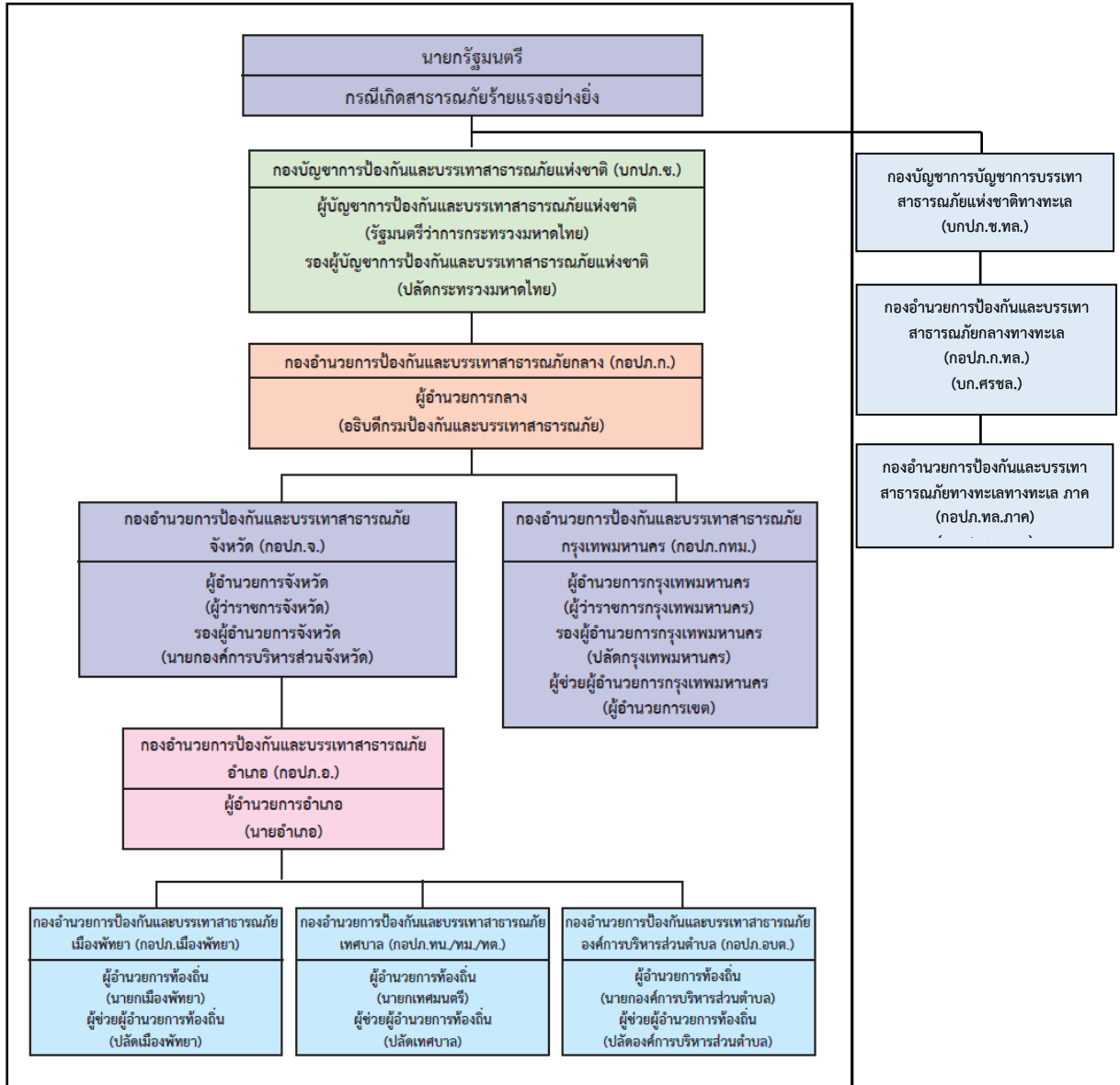
กองบัญชาการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล (บกปภ.ช.ทล.) โดยมี บก.ศรชล. ทำหน้าที่มีอำนาจควบคุม และกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในเขตอธิปไตยของไทย รับผิดชอบการควบคุมและอำนวยการในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ ๓) ทั้งนี้ กรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงยิ่ง (ระดับ ๔) ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลอย่างกว้างขวาง หรือรุนแรงกรณีที่มีการประกาศ

สถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในกรณีที่มีความจำเป็นอื่นที่ต้องประกาศภาวะไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ ศรชล.เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแล

กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางทางทะเล (กอปภ.ก.ทล.) โดยมี บก.ศรชล. ทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทางทะเลในเขตอธิปไตยของไทย และมีอำนาจควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ภาค ๑ - ๓ (กอปภ.ทล.ภาค ๑ - ๓)

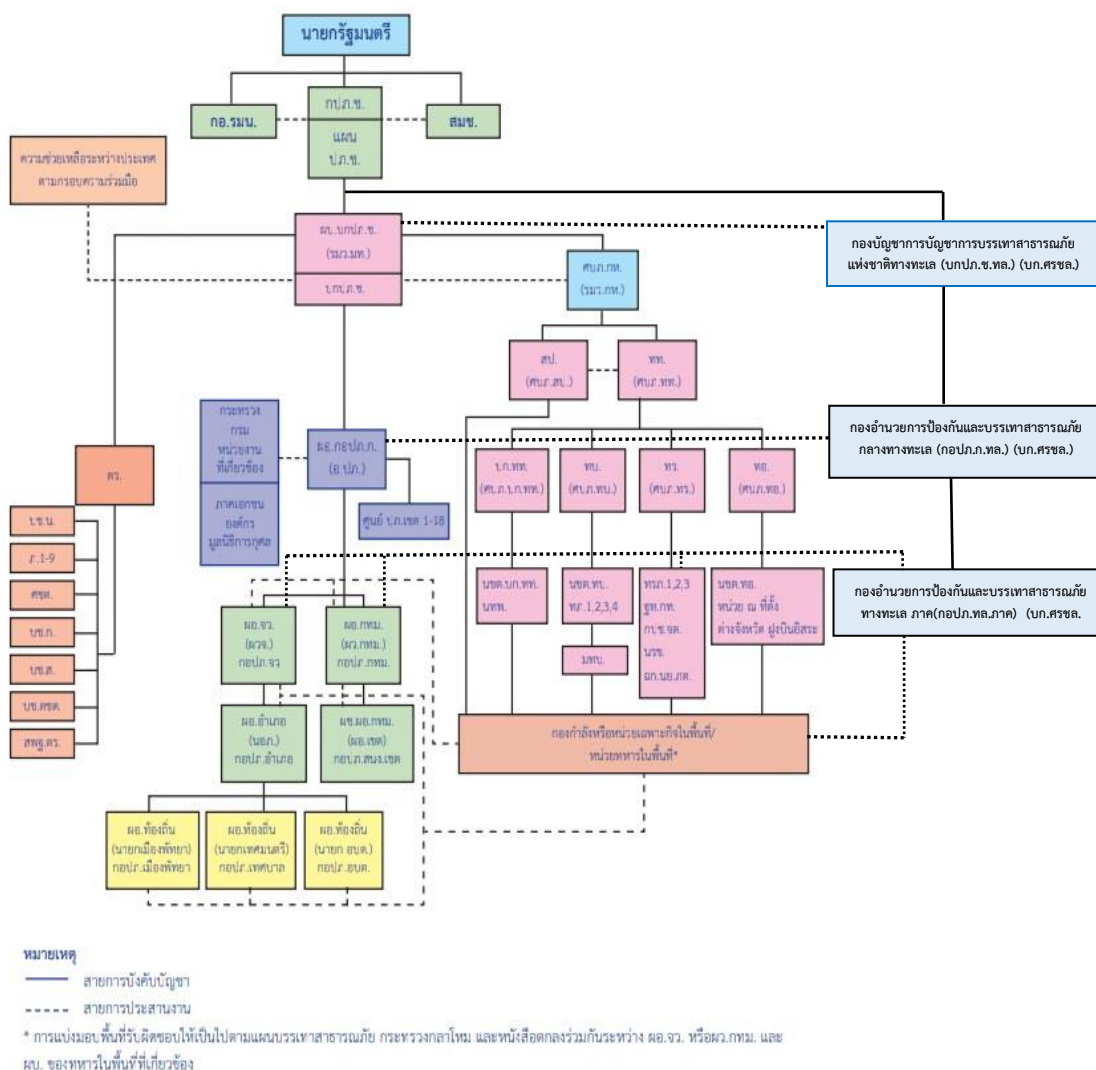
กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทางทะเล ภาค ๑ - ๓ (กอปภ.ทล.ภาค ๑ - ๓) โดยมี บก.ศรชล.ภาค ทำหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลในพื้นที่ กำกับดูแลการฝึกอบรม จัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ ยานพาหนะ และสิ่งอื่น ๆ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยหรือผู้ได้รับภัยอันตรายหรือเสียหายจากสาธารณภัย รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติการใด ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการทางทะเลและผู้อำนาจการกลางทางทะเลมอบหมาย

แผนภาพที่ ๔ - ๑ กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสารอันตรายทางทะเล



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

แผนภาพที่ ๔ - ๒ แผนผังความเชื่อมโยงการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยต่าง ๆ



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

๒.๒.๒ ระดับจัดการสาธารณภัย ศรชล. สามารถประยุกต์หลักการในการบรรเทาสาธารณภัยที่เกี่ยวข้องตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ มาใช้กับการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลได้ เพื่อจัดทำแนวความคิดในการประเมินสถานการณ์และการเตรียมความพร้อมของ ศรชล. ให้สอดคล้องกับแนวความคิดในการบรรเทาสาธารณภัยของชาติ ซึ่งได้กำหนดเป็นเกณฑ์เชื่อมโยงไว้กว้าง ๆ ดังนี้<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup>สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “แผนความมั่นคงแห่งชาติในทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔”. (๒๕๕๘). หน้า ๗๐ - ๗๑.



เกณฑ์เงื่อนไขพื้นที่ จะต้องมียพื้นที่ใช้สอยต่าง ๆ ได้รับความเสียหาย ได้แก่ พื้นที่ทางการเกษตรและปศุสัตว์ พื้นที่ธุรกิจอุตสาหกรรมและการประกอบการ พื้นที่อยู่อาศัย (จำนวนหลังคาเรือน) และพื้นที่ทางธรรมชาติ

เกณฑ์เงื่อนไขประชากร ต้องมีประชากรได้รับผลกระทบ ได้แก่ จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้อพยพ และจำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต

เกณฑ์เงื่อนไขความซับซ้อน เป็นการพิจารณาความยากง่าย สถานการณ์แทรกซ้อน และเงื่อนไขทางเทคนิคของสถานการณ์ ความรุนแรงของภัย และความเฉพาะเจาะจงทางเทคนิคของการเกิดภัย

เกณฑ์เงื่อนไขศักยภาพด้านทรัพยากร พิจารณาในเรื่องความสามารถในการปฏิบัติด้วยกำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ และอุปกรณ์พิเศษต่าง ๆ ที่ต้องใช้ตามแต่ลักษณะทางเทคนิคของภัย

เกณฑ์เงื่อนไขการพิจารณาตัดสินใจของผู้อำนวยการ ด้วยการใช้ดุลยพินิจจากการประเมินสถานการณ์จากเงื่อนไข ขอบเขตการปกครอง และการประเมินศักยภาพในการจัดการสาธารณภัย

นอกจากนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้มีประกาศของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และการกำหนดประเภทภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็ก และเฉพาะหน้า ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๘ ได้กำหนดขอบเขตภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็ก ว่าเป็นภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเรือนที่อยู่อาศัยไม่เกิน ๒๐ หลังคาเรือน หรือมีผู้ประสบภัยพิบัติจำนวนไม่เกิน ๕๐ ครอบครัว หรือไม่เกิน ๒๐๐ คน หรือมีพื้นที่การเกษตร ปศุสัตว์ และประมง ที่ได้รับความเสียหายไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่<sup>๖</sup> จึงได้พิจารณานำเงื่อนไขดังกล่าวมาพิจารณากำหนดระดับความรุนแรงสถานการณ์ในทะเลให้มีภาพที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน (ตารางที่ ๔ - ๑)

๒.๒.๓ การออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยเพื่อให้ส่วนราชการหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของ ศรชล. และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชน สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ควรกำหนดกำหนดผู้ออกประกาศตามระดับการจัดการสาธารณภัย (ตารางที่ ๔ - ๒)

---

<sup>๖</sup>สำนักงานพัฒนาระบบราชการ. “คู่มือการวางระบบบริหารจัดการในภาวะวิกฤตจากภัยพิบัติ, ๒๕๕๐”. หน้า ๑๓.

ตารางที่ ๔ - ๑ การเปรียบเทียบระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในทะเลกับการรับสถานการณ์ของ ศรชล.

| ความรุนแรงของสถานการณ์ในทะเล   | ระดับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล   |
|--|--|
| <p><b>ความรุนแรงระดับ ๑ สาธารณภัยขนาดเล็ก</b></p> <p>บ้านเรือนที่อยู่อาศัย ไม่เกิน ๒๐ หลังคาเรือน หรือเรือประมงไม่เกิน ๒๐ ลำ ผู้ประสบภัยพิบัติไม่เกิน ๕๐ ครอบครัวหรือไม่เกิน ๒๐๐ คน พื้นที่การเกษตร ปศุสัตว์ และประมง ที่ได้รับความเสียหายไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่ อยู่ในพื้นที่จังหวัดรับผิดชอบ</p>  | <p><b>สถานการณ์ปกติ ๑</b> ได้แก่ สถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงระดับต่ำหรืออยู่ในพื้นที่จังหวัดรับผิดชอบ หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายรับผิดชอบ หรือ ศรชล.จังหวัด หรือ ศรชล.ภาค เข้าควบคุมหากเกินขีดความสามารถ (มาตรา ๒๗ วรรค ๑ และ ๒)</p> |
| <p><b>ความรุนแรงระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง</b></p> <p>บ้านเรือนที่อยู่อาศัย เกินกว่า ๒๐ หลังคาเรือน หรือเรือประมงเกินกว่า ๒๐ ลำ ผู้ประสบภัยพิบัติมากกว่า ๕๐ ครอบครัวหรือมากกว่า ๒๐๐ คน พื้นที่การเกษตร ปศุสัตว์ และประมง ที่ได้รับความเสียหายมากกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ อยู่ในหลายพื้นที่จังหวัดรับผิดชอบ</p>  | <p><b>สถานการณ์ปกติ ๒</b> ได้แก่ สถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงระดับกลาง หรืออยู่ในพื้นที่หลายจังหวัด รับผิดชอบ หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย รับผิดชอบ หรือ ศรชล.ภาค เข้าควบคุมหากเกินขีดความสามารถ (มาตรา ๒๗ วรรค ๑ และ ๒)</p>           |
| <p><b>ความรุนแรงระดับ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง</b></p> <p>บ้านเรือนที่อยู่อาศัย เกินกว่า ๒๐ หลังคาเรือน หรือเรือประมงเกินกว่า ๒๐ ลำ ผู้ประสบภัยพิบัติมากกว่า ๕๐ ครอบครัวหรือมากกว่า ๒๐๐ คน พื้นที่การเกษตร ปศุสัตว์ และประมง ที่ได้รับความเสียหายมากกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ อยู่ในหลายพื้นที่จังหวัดรับผิดชอบ สาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ</p> | <p><b>สถานการณ์ปกติ ๓</b> ได้แก่ สถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงระดับใหญ่ หรืออยู่หลายพื้นที่ ศรชล.ภาค รับผิดชอบ ศรชล. เข้าควบคุม (มาตรา ๒๗ วรรค ๒)</p>   |

ตารางที่ ๔ - ๑ การเปรียบเทียบระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในทะเลกับการรับสถานการณ์ของ ศรชล.  
(ต่อ)

| ความรุนแรงของสถานการณ์ในทะเล  | ระดับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล  |
|---|---|
| <p><b>ความรุนแรงระดับ ๔</b></p> <p>สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง บ้านเรือนที่อยู่อาศัย เรือประมงเสียหายจำนวนมาก ผู้ประสบภัย พิบัติจำนวนมาก พื้นที่การเกษตร ปศุสัตว์ และ ประมง และอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหายอยู่ในหลายพื้นที่หลายจังหวัด หรือ ศรชล.ภาค รับผิดชอบที่จำเป็นต้องอาศัย กำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ ผู้เชี่ยวชาญ และอุปกรณ์พิเศษต่าง ๆ จำนวนมาก</p> | <p><b>สถานการณ์ไม่ปกติ</b> ได้แก่ สถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงระดับสูง ครม.มีมติให้ ศรชล.เข้าควบคุม (มาตรา ๒๗ วรรค ๓)</p> |

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

ตารางที่ ๔ - ๒ การเปรียบเทียบระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในทะเลกับการประกาศพื้นที่ประสบภัยของ ศรชล.

| การจัดการ   | ผู้ออกประกาศเขตพื้นที่ประสบภัย   |
|---|--|
| ความรุนแรงระดับ ๑ สาธารณภัยขนาดเล็ก                             | - ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ภาค ๑ - ๓                  |
| ความรุนแรงระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง                             | - ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทาง ภาค ๑ - ๓               |
| ความรุนแรงระดับ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง  | - ผู้บัญชาการบัญชาการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล (บกปภ.ช.ทล.) (ศรชล.) |
| ความรุนแรงระดับ ๔ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง | - ครม. มีมติให้ ศรชล. เข้าควบคุม (ม.๒๗ วรรค ๓)                           |

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

### ๒.๓ แนวคิดการควบคุม สั่งการ และประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ในการควบคุมสั่งการเมื่อสาธารณภัยทางทะเลเกิดขึ้น นอกจาก ศรชล. จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมสถานการณ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ศรชล. ยังสามารถประยุกต์ใช้ทฤษฎีระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) ได้ โดย บก.ศรชล. สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นการบัญชาการร่วม (Unified Command) เพื่ออำนวยความสะดวกและสั่งการในการบริหารจัดการทรัพยากรในภาพรวม และ ศรชล. ภาค ๑ - ๓ สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command Post : ICP) ได้ เพื่อบัญชาการเหตุการณ์ในพื้นที่เกิดเหตุโดย ผอ.ศรชล. ภาค จะเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ (Incident Commander : IC) โดยตำแหน่ง รับผิดชอบในการจัดการกับเหตุการณ์ สำหรับกำลังพลฝ่ายอำนวยความสะดวกใน ศรชล. ภาค สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานหลัก (Command Staff) และส่วนอำนวยความสะดวก (General Staff) ตามสาขาเพื่อสนับสนุนการบัญชาการของผู้บัญชาการเหตุการณ์ในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ หมวดเรือเฉพาะกิจ ศรชล. ภาค จะปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนปฏิบัติการ (Operations Section) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติทางยุทธวิธี โดยมีหมู่เรือ หน่วยบิน และชุดปฏิบัติการพิเศษ ศรชล. ภาค เป็นหน่วยปฏิบัติการ สำหรับแนวคิดในการควบคุมบังคับบัญชา ศรชล. สามารถใช้แนวคิดในการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับ เช่น การบังคับบัญชาทางยุทธการ (Operational Command : OPCOM) การควบคุมทางยุทธการ (Operational Control : OPCON) และการควบคุมทางยุทธวิธี (Tactical Control : TACON) ต่อหน่วยกำลังในการบรรเทาสาธารณภัย เช่นเดียวกับการบังคับใช้กฎหมายในทะเลเพื่อจัดการภัยคุกคามด้านอื่น ๆ

ในส่วนของความเชื่อมโยงในการอำนวยความสะดวก ควบคุมสั่งการ ในการจัดการสาธารณภัยทางทะเลกับการอำนวยความสะดวกตามโครงสร้างแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ นั้น บก.ศรชล. ซึ่งกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในทะเลโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.ศรชล. ควรมีความเชื่อมโยงในระดับเดียวกันกับกองบัญชาการบัญชาการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.กปภ.ช) ซึ่งกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในทางบก โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็น ผอ.กปภ.ช. และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยจาก กปภ.ช. เพื่อให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายการบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวม และเกิดการบูรณาการทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

### ๒.๔ การเตรียมแผนการปฏิบัติของ ศรชล.

จากการศึกษาวิจัยพบว่า แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ สามารถนำมาเป็นกรอบ และแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ ทำให้สามารถบูรณาการการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแผนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ และเป็นแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) นั้น แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย เพื่อให้สามารถปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความ

เสี่ยงจากสาธารณภัยทางทะเล ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดการความเสี่ยง และสอดคล้องกับการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) อีกทั้งเป็นการมุ่งเน้นในเรื่องการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) การบูรณาการการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน (Build Back Better and Safer) และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยเป็นแนวทางหลักในการดำเนินการจึงมีความเหมาะสม แม้ว่า ศรชล.ยังไม่มีอำนาจตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในการเป็นกลไกหลักของการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล แต่ ศรชล.คงมีอำนาจในการปฏิบัติตามที่ พ.ร.บ.กำหนดไว้ ศรชล. จึงต้องมีการเตรียมแนวทางการปฏิบัติไว้เป็นมาตรฐานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทั้ง ๔ และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ ของ ศรชล. รับทราบ และเข้าใจการปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งทำให้มีความพร้อมสามารถปฏิบัติได้ทันที นอกจากนั้น จะต้องมีการให้ความรู้ความเข้าใจทุกระดับ รวมถึงอาสาสมัครกู้ภัยต่าง ๆ ด้วย และต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนอย่างต่อเนื่อง

### ๒.๕ การแก้ปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล

จากแนวทางการดำเนินการตามที่ได้เสนอไว้นั้น สามารถแก้ปัญหาการบรรเทาสาธารณภัยและการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลได้บางประการแต่ยังมีปัญหาที่เหลืออยู่ซึ่ง ศรชล. ควรดำเนินการและมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

๒.๕.๑ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๙ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้ง ได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงินอุดหนุนราชการตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดทำแผนการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล หรือมีการปรับแก้แผนดังกล่าวให้ ศรชล.เป็นกลไกหลักในการดำเนินการ และมอบให้ ศรชล.ภาค และ ศรชล.จังหวัด เป็นผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ ทั้งนี้ ศรชล.ควรเสนอให้มีการปรับแก้ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินฯ โดยเพิ่มเติมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยในทะเลให้มีอำนาจเช่นเดียวกับหน่วยงานทางบก

๒.๕.๒ ปัญหาเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเขตทะเลบริเวณไหนเป็นของจังหวัดใด มีเพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวตัว ก ที่เป็นอ่าวประวัติศาสตร์เท่านั้นที่พื้นที่ปกครองของจังหวัดครอบคลุมออกไปในทะเล มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวตัว ก ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามันไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยในทะเลที่ต่อเนื่องจากจังหวัดตนเองในการจัดการสาธารณภัย ผู้อำนวยการที่จะเข้าควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยในการ

จัดการสาธารณภัยในพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่สามารถกระทำได้ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ดังนั้น ศรชล. ควรเสนอให้มีการแบ่งเขตจังหวัดให้เรียบร้อยทุกจังหวัดจะทำให้การบริหารจัดการและการแบ่งมอบความรับผิดชอบได้ง่ายขึ้น

๒.๕.๓ การแก้ปัญหาการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) พบว่า แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันที่ใช้อยู่ล้าสมัย และไม่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ จำเป็นจะต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.... ขึ้นใหม่ รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุกด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและครอบคลุม มีการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่ทันสมัยสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในส่วนหน่วยปฏิบัติการทั้งกองทัพเรือ และกรมเจ้าท่า จะต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันของตนเองรองรับเช่นกัน

๒.๕.๔ กำลังพลปฏิบัติงาน การปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลที่ผ่านมาจะมีกองทัพเรือ กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกำลังสนับสนุนหลักในการเตรียมกำลังให้การช่วยเหลือหน่วยต่าง ๆ ตามที่ร้องขอ และหน่วยดังกล่าวยังเป็นหน่วยงานหลักของ ศรชล. ที่ผ่านมากำลังพลหน่วยต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมและฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในภารกิจการสนับสนุนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยเนื่องจากกำลังพลส่วนใหญ่มีความรู้จำกัด ขาดทักษะหรือประสบการณ์ ขาดความชำนาญในการปฏิบัติงานในเรื่องการบรรเทาสาธารณภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทั้งในเรื่องหลักการบรรเทาสาธารณภัยและการปฏิบัติการช่วยเหลือต่าง ๆ อีกทั้งการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขนาดใหญ่มีหลายหน่วยงานร่วมปฏิบัติในพื้นที่ จึงควรจัดทำแผนการฝึกอบรมทุกระดับทั้งในระดับบุคคล การฝึกปฏิบัติงานเป็นทีม และการฝึกบูรณาการร่วมกันหลายหน่วย

๒.๕.๕ การดำเนินการด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง ศรชล.ควรร่วมกับหน่วยปฏิบัติการหลักต่าง ๆ ใน ศรชล. จัดทำแผนจัดหาเครื่องมือ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ต้องใช้ โดยแยกเป็นสิ่งที่หน่วยหลักจะต้องดำเนินการจัดหาด้วยงบประมาณของหน่วยตนเอง กับเครื่องมือหลักที่ควรต้องจัดหาด้วยงบประมาณของ ศรชล. เพื่อให้การดำเนินการจัดหาเป็นอย่างไรมีประสิทธิภาพ มีความพอเพียงและไม่ซ้ำซ้อน

## ๒.๖ แนวทางการเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

เมื่อเกิดเหตุการณ์และผู้รับผิดชอบในพื้นที่ร้องขอรับการสนับสนุนจาก ศรชล. และเมื่อ ศรชล.ให้การสนับสนุนได้ตามที่ร้องขอ และเข้าร่วมปฏิบัติการจะต้องทำความเข้าใจในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ทั้งนี้ในแต่ละพื้นที่จะมีการตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินโดยมีผู้อำนวยการท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุมและสั่งการ ดังนั้น กำลังที่ ศรชล.ส่งไปปฏิบัติการจะต้องไปรายงานตัวกับศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินดังกล่าว

เพื่อร่วมวางแผนและกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน อันจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำซากเหมือนกับการปฏิบัติที่ผ่านมา

## สรุป

ปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัย เนื่องจากการดำเนินการจะต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนหลายกลุ่ม มีหน่วยหลายหน่วยที่ต้องการเข้าช่วยเหลือและดำเนินการ โดยไม่มีหน่วยอำนวยการ ควบคุม ดูแล รับผิดชอบหรือสั่งการในภาพรวมที่ชัดเจน ทำให้ต่างคนต่างทำ มุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก ขาดการวางแผนร่วมกันก่อนการปฏิบัติการ ขาดการบูรณาการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ และการช่วยเหลือไม่ทั่วถึงในบางพื้นที่ นอกจากนี้ การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.(เดิม) ได้ดำเนินการโดยกำลังทางเรือขนาดเล็กที่หน่วยต่าง ๆ มีอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ สนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลโดยใช้งบประมาณของหน่วยตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง และไม่สามารถออกไปปฏิบัติการได้ไกล อีกทั้งการจัดการสาธารณภัยในทะเลไม่มีการแบ่งมอบพื้นที่และมอบอำนาจความรับผิดชอบที่ชัดเจน ดังนั้น การดำเนินการในภาวะฉุกเฉินในการบรรเทาสาธารณภัย จึงจำเป็นต้องมีหน่วยรับผิดชอบดำเนินการ มีมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉินภายใต้รูปแบบ ระบบ และความเข้าใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีเอกภาพในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และต้องมีการกำหนดการบังคับบัญชาที่ชัดเจน รวมทั้งมีการแบ่งความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ด้วยการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นสามารถปฏิบัติงานได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างรวดเร็ว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) การบริหารจัดการความเสี่ยงมาใช้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่เข้าปฏิบัติการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้

ในการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.(เดิม) ได้ดำเนินการโดยใช้กำลังทางเรือที่หน่วยต่าง ๆ มีอยู่ดำเนินการ แต่ละหน่วยจะมีกำลังของตัวเองในพื้นที่ปฏิบัติการ และมีขีดความสามารถในการปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง โดยใช้งบประมาณของหน่วยตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด และเป็นเรือขนาดเล็ก จึงทำให้การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลไม่สามารถออกไปปฏิบัติการได้ไกล ประกอบกับ การที่ ศรชล.(เดิม) ไม่มีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มีนโยบายและแนวทางการปฏิบัติของตนเอง และขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่อำนวยการและควบคุมการดำเนินการในภาพรวม ทำให้บทบาทและขีดความสามารถในการบรรเทาภัยพิบัติในทะเล ของ ศรชล.(เดิม) ไม่ชัดเจนและมีข้อจำกัด ภาพความเป็นจริงที่ปรากฏในการบรรเทาภัยพิบัติในทะเล คือ กองทัพเรือ โดย ศบภ.ทร. เป็นหน่วยที่เข้าไปดำเนินการ

จากการยกระดับ ศรชล.เป็นศูนย์อำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ อันทำให้เกิดอำนาจตามกฎหมายในการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งจะสามารถแก้ไขข้อจำกัดเดิมของ ศรชล.(เดิม) ทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการ ควบคุมสั่งการ และบูรณาการ โครงสร้าง

ในการบริหารจัดการ รวมทั้งความพร้อม ความเพียงพอ และความเชี่ยวชาญของกำลังพล รวมทั้งงบประมาณได้ ดังนั้น ศรชล.จึงมีความเหมาะสมในการเป็นหน่วยในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดยมีบทบาทเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และหน่วยงานสนับสนุนในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ทั้งนี้ ในการดำเนินการบทบาทหลักต้องมีแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อรองรับบทบาทฯ ดังกล่าว และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนกับการปฏิบัติที่ผ่านมาด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ กลไกการดำเนินการ ระดับจัดการสาธารณภัย การออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยที่ชัดเจน และนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาเป็นแนวทางการควบคุม สั่งการ และประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ศรชล.ควรเตรียมแผนการปฏิบัติของ ศรชล.ไว้เป็นมาตรฐานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทั้ง ๔ และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ ศรชล. รับทราบ และเข้าใจการปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งทำให้ความพร้อมสามารถปฏิบัติการได้ทันที



## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

สถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลที่อาจเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประชาคมอาเซียน ตั้งอยู่ในบริเวณเส้นศูนย์สูตร จึงมีโอกาสได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมแบบต่าง ๆ และผลกระทบจากความรุนแรงของภัยพิบัติทางทะเลอยู่เป็นประจำ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และอาจเกิดขึ้นในที่ที่ไม่เคยเกิด ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คาดว่าจะมีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในเชิงความผันผวน ความถี่ และขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น การทำนายสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเล พบว่าสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลที่มีความเสี่ยงต่อประเทศไทย ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) คลื่นสึนามิ (Tsunami) และคลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) การปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า มีปัญหาที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลประกอบด้วย การขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ การปฏิบัติที่ผ่านมาจะมีกองทัพเรือ เป็นกำลังสนับสนุนหลักในการเตรียมกำลังให้การช่วยเหลือหน่วยต่าง ๆ ตามที่ร้องขอ การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัยยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน การขจัดคราบน้ำมันค่อนข้างล่าช้า อีกทั้งไม่ได้ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ด้านกำลังพลปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจและความชำนาญในเรื่องการบรรเทาสาธารณภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทั้งในเรื่องหลักการบรรเทาสาธารณภัยและการปฏิบัติการช่วยเหลือต่าง ๆ น้อยและมีข้อจำกัดในด้านเครื่องมือและยุทธโธปกรณ์

ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูล และวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา นำหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ มาประยุกต์ใช้กับบริบทการบรรเทาภัยพิบัติทางทะเล และได้กำหนดบทบาทของ ศรชล. ตาม พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดย ศรชล. และหน่วยที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแนวทางการเตรียมกำลังและขีดความสามารถที่เหมาะสมไว้ตั้งแต่ ยามปกติเพื่อให้สามารถรองรับภัยพิบัติทางทะเลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยผู้วิจัยได้ตั้ง วัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ ๓ ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑ เพื่อศึกษาสภาพปัญหา โอกาส ความท้าทายในการบรรเทาสาธารณภัย ทางทะเลของศูนย์ประสานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม)**

จากการศึกษาพบว่าสภาพปัญหาต่าง ๆ ของ ศรชล.(เดิม) ไม่ว่าจะเป็นในด้านองค์กร ที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ขาดความเป็นเอกภาพ และไม่มีอำนาจสั่งการ ด้านการบริหารจัดการที่ยังขาด แนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานและเข้าใจตรงกัน แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ ที่บังคับใช้ในกรณีภัยพิบัติหรือสาธารณภัยอันเนื่องจากรั่วไหลนั้น ยังไม่ได้รับ

การปรับปรุงและแก้ไขให้มีความทันสมัยรองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๖๒ ไม่ครอบคลุมถึงการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ด้านกำลังพลผู้ปฏิบัติงานที่ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางด้านงบประมาณและเครื่องมือในการกู้ภัย เช่น เรือกู้ภัย อุปกรณ์การค้นหา ช่วยเหลือและเก็บศพผู้เสียชีวิต เป็นต้น ที่ยังขาดแคลน ทำให้เกิดปรากฏการณ์ต่างคนต่างทำ ขาดการวางแผนและการบูรณาการร่วมกัน เกิดความซ้ำซ้อนในบางพื้นที่ การช่วยเหลือไม่ทั่วถึงหรือไม่ทันต่อสถานการณ์ เรือไม่สามารถปฏิบัติการได้ไกลและเป็นเวลานานเนื่องจากขนาดเล็ก และต้องใช้งบประมาณของหน่วยที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ภาพในความเป็นจริงที่ปรากฏในการบรรเทาสาธารณภัยในทะเล คือ กองทัพเรือโดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) เป็นหน่วยที่เข้าไปดำเนินการ

**ประเด็นที่ ๒ เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ขีดความสามารถ การควบคุม และสั่งการของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒**

การยกระดับ ศรชล.เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ ทำให้เกิดอำนาจตามกฎหมายในการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลสามารถแก้ไขข้อจำกัดเดิมของ ศรชล.(เดิม) ทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการ ควบคุมสั่งการและบูรณาการ โครงสร้างในการบริหารจัดการ รวมทั้งความพร้อม ความเพียงพอ และด้านงบประมาณซึ่งจะทำให้ ศรชล.(ใหม่) มีความพร้อมในการมีบทบาทและเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล อันจะทำให้การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลมีประสิทธิภาพมากขึ้นสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔

**ประเด็นที่ ๓ เพื่อกำหนดบทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒**

การยกระดับ ศรชล.เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำให้ ศรชล.มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเหมือนกับการปฏิบัติที่ผ่านมาในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล จำเป็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ รองรับ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยให้คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒ และคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดนโยบายและบูรณาการพัฒนาระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ โดยมอบหมายให้ ศรชล.เป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

๒. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.... เพื่อเป็นกรอบและแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนสามารถบูรณาการการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๒.๑ ให้คงกลไกในการดำเนินงานในระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) และในระดับการปฏิบัติ ได้แก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอบภ.ก.) ไว้ตามเดิม

๒.๒ ให้เพิ่มกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลตามพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีหน้าที่เช่นเดียวกับกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กอบภ.) ระดับ ศรชล.(ส่วนกลาง) ระดับ ศรชล.เขต/ภาค และระดับ ศรชล.จังหวัด

๒.๓ การจัดระดับภัยพิบัติทางทะเล และการออกประกาศเขตพื้นที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานระดับต่าง ๆ ของ ศรชล. และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยประยุกต์ใช้หลักการการบรรเทาสาธารณภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้ดังนี้

๒.๓.๑ ความรุนแรงระดับ ๑ (สถานการณ์ปกติ) สาธารณภัยขนาดเล็ก อยู่ในพื้นที่จังหวัดเดียว หากเกินขีดความสามารถหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายรับผิดชอบ ให้ ศรชล.จังหวัด หรือ ศรชล.ภาค เข้าควบคุม (มาตรา ๒๗ วรรค ๑ และ ๒) ออกประกาศโดยผู้อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทางทะเล ภาค (ศรชล.ภาค)

๒.๓.๒ ความรุนแรงระดับ ๒ (สถานการณ์ปกติ) สาธารณภัยขนาดกลาง อยู่ในพื้นที่หลายจังหวัด หากเกินขีดความสามารถ ให้ ศรชล.ภาค เข้าควบคุม (มาตรา ๒๗ วรรค ๑ และ ๒) ออกประกาศโดยผู้อำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทางทะเล ภาค (ศรชล.ภาค)

๒.๓.๓ ความรุนแรงระดับ ๓ (สถานการณ์ปกติ) สาธารณภัยขนาดใหญ่ อยู่ในพื้นที่หลายจังหวัด ให้ ศรชล.ภาค เข้าควบคุม (มาตรา ๒๗ วรรค ๒) ออกประกาศโดยผู้บัญชาการบัญชาการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล (ผบ.กปภ.ช.ทล.) (ศรชล.)

๒.๓.๔ ความรุนแรงระดับ ๔ (สถานการณ์ไม่ปกติ) สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง สถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงระดับสูง ครม.มีมติให้ ศรชล.เข้าควบคุม (มาตรา ๒๗ วรรค ๓) ครม.มีมติให้ ศรชล.เข้าควบคุม

๓. การควบคุม สั่งการ และประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในการควบคุมสั่งการเมื่อสาธารณภัยทางทะเลเกิดขึ้น นอกจาก ศรชล.จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมสถานการณ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ศรชล.สามารถประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ได้

๔. จัดให้มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล. และสอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ตลอดจนการให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติในทุกะดับ รวมถึงอาสาสมัครกู้ภัยต่าง ๆ และต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนฯ อย่างต่อเนื่อง

๕. การแก้ปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล

๕.๑ แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๖๒ โดยเพิ่มเติมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยในทะเลให้มีอำนาจเช่นเดียวกับหน่วยงานทางบก

๕.๒ จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ....ขึ้นใหม่ รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๕.๓ มีแผนการฝึกอบรมกำลังพลปฏิบัติงานในทุกๆระดับทั้งในระดับบุคคลเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน การฝึกปฏิบัติงานเป็นทีม และการฝึกอบรมการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

๕.๔ ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง ศรชล. ควรจัดทำแผนจัดหา โดยแยกรายการที่หน่วยต่าง ๆ ต้องจัดหาด้วยงบประมาณของตนเอง กับรายการที่ต้องจัดหาด้วยงบประมาณของ ศรชล. เพื่อให้มีการบูรณาการ มีความพอเพียง และไม่ซ้ำซ้อน

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ควรกำหนดนโยบายให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐

๑.๒ กระทรวงการคลัง ควรปรับปรุง/แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๖๒ โดยเพิ่มเติมหน่วยงานจัดการสาธารณภัยในทะเล ที่จะกำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล

๑.๓ คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) ควรจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ....ขึ้นใหม่ รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗ โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

### ๒. ข้อเสนอแนะเชิงการนำไปปฏิบัติ

๒.๑ กองทัพเรือ และหน่วยงานทางทะเลอื่น ๆ ที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ควรจัดให้มีการฝึกซ้อมการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและอาสาสมัครพลเรือนอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ

๒.๒ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ ควรจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗

### ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไป

การวิจัยต่อยอดในประเด็น แนวทางการป้องกันและขจัดมลพิษในทะเล ซึ่งได้มีการเสนอแนะให้คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ....ขึ้นใหม่ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ มีการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ ที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

### หนังสือ

- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. คู่มือการวางระบบบริหารจัดการในภาวะวิกฤตจากภัยพิบัติ. กรุงเทพฯ : พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, ๒๕๕๐.
- บุรินทร์ เวชบัณฑิต. เอกสารวิชาการความรู้เบื้องต้นเรื่องคลื่นสึนามิ. กรุงเทพฯ : กรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงคมนาคม, ๒๕๔๑.
- ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. มหาดไทย, กระทรวง. ระบบบัญชาการเหตุการณ์กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙.
- เผด็จศึกดี จารย์พันธ์ และคณะ. ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล สถานการณ์ และข้อเสนอ. กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๐.
- เลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน, สำนักงาน. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. มหาดไทย, กระทรวง. แผนแม่บทการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยจากดินถล่ม (Landslide) และน้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood), กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๘.
- เลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน, สำนักงาน. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. มหาดไทย, กระทรวง. แผนแม่บทการป้องกันและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย จากอุทกภัย วาตภัย และโคลนถล่ม (ระยะ ๕ ปี). กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๘.
- อุทกศาสตร์, กรม. ภูมิอากาศบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : กรมสารบรรณทหารเรือ, ๒๕๓๖.

### หนังสือราชการ

- กลาโหม, กระทรวง. “คำสั่ง (เฉพาะ) ที่ ๒๓๔/๒๕๕๒ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม”. ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒.
- กลาโหม, กระทรวง. “คำสั่ง (เฉพาะ) ที่ ๔๓๔/๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม”. ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗.
- กลาโหม, กระทรวง. “แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๘”. ๒๕๕๘.
- กองบัญชาการกองทัพไทย. “คำสั่ง (เฉพาะ) ที่ ๔๐๕/๕๒ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย”. ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒.
- กองบัญชาการกองทัพไทย. “คำสั่ง (เฉพาะ) ที่ ๑๒๑๕/๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด”. ๓๐ ธันวาคม.๒๕๕๗.
- กองบัญชาการกองทัพไทย. “แผนบรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย ๒๕๖๐”, ๒๕๖๐.
- กองทัพเรือ. “คำสั่ง (เฉพาะ) ที่ ๒๒/๒๕๕๘ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ”. ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘.

กองทัพเรือ. “แผนแม่บทบรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ” ๒๕๕๔.

กองทัพเรือ, “แผนปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลกองทัพเรือ”, ๒๕๖๐.

คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน. “แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ”, ๒๕๔๕.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘”. ๒๕๕๘.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔”. ๒๕๖๐.

“ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และการกำหนดประเภทภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็ก และเฉพาะหน้า”. ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. “แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘”. ๒๕๔๘.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. “แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๓ - ๒๕๖๗”. ๒๕๖๓.

“พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๖๒”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๓๐ ก, ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒.

“พระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ.๒๕๐๒”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๙๒, ๒๙ กันยายน ๒๕๐๒.

“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก, ๗ กันยายน ๒๕๕๐.

“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๐”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๕๒ ก. ๗ กันยายน ๒๕๕๐.

“ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๓๐ ก, ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒.

“ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๖๒”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๒๐ ง, ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒.

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.๒๕๔๗”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๒๓ ง, ๒ มีนาคม ๒๕๔๗.

ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ. “บันทึกข้อความ ที่ กท ๐๕๓๕.๔/๖๐๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพเรือ”. ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐.

ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ. “บันทึกข้อความ ที่ กท ๐๕๓๕/๔๑๔ เรื่อง การตั้งหมู่เรือช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในทะเล”. ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓.

ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล. “ระเบียบปฏิบัติประจำศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. ๒๕๕๘.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๔”. ๒๕๕๘.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔”. ๒๕๕๘.

## เอกสารวิจัย

จุมพล นาคบัว, นาวาเอก. “ศรชล.กับสมุทรภิบาล”. เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐.

ฉันทยากร เสนาลักษณ์, นาวาเอก. “ยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือในการช่วยเหลือภัยพิบัติทางทะเล”. เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐.

พงศ์จักร อุไรมาลย์, นาวาเอก. “การปฏิบัติการร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขนาดใหญ่ขึ้นไปของกองทัพไทย ในทศวรรษหน้า”. เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐.

ภาณุวัฒน์ อินทนิล, นาวาเอก. “ยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ ในการช่วยเหลือภัยพิบัติทางทะเล”. เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐.

วรวิฑูรย์ พุกขารุ่งเรือง, นาวาเอก. “การพัฒนาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)”. เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐.

วิทยา วชิรกุล, พลตรี. “แนวทางการจัดการภัยพิบัติของกองทัพไทย เพื่อสนับสนุนการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน”. เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๗.

อนุรัตน์ ศิริวงศ์, นาวาเอก. “การพัฒนาระบบควบคุมบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล”. เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๖๐.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

ทรัพยากรธรณี, กรม. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. “คู่มือ การป้องกันธรณีพิบัติภัยจากดินถล่มและบัญชีรายชื่อหมู่บ้านเสี่ยงภัยดินถล่มภาคกลางและตะวันออก”. กรกฎาคม ๒๕๔๗.

อภิชัย สมพลกรัง, นาวาเอก. “การเตรียมการรองรับการปฏิบัติตาม พ.ร.บ....”. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ, มกราคม ๒๕๖๒.

## ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. “น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.mkh.in.th>, ๒๕๖๑.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “สืบามิ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.chulapedia.chula.ac.th/index.php/>, 2561.

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กรม. “อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://marinegiscenter.dmcr.go.th/km/maritimezone\\_doc1/](http://marinegiscenter.dmcr.go.th/km/maritimezone_doc1/), ๒๕๖๑.

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กรม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [www.dmcr.go.th](http://www.dmcr.go.th), ๒๕๖๑.



- หน่วยสำรวจธรณีวิทยา, สหรัฐอเมริกา. “(United States Geological Survey: USGS)”. (ออนไลน์).  
เข้าถึงได้จาก : [http://earthquake.usgs.gov/image\\_glossary](http://earthquake.usgs.gov/image_glossary), ๒๕๖๑.
- ศูนย์ข้อมูลภัยพิบัติภาคประชาชน. “สถิติพายุหมุนเขตร้อนและมีกำลังรุนแรงที่เข้าสู่ประเทศไทย”.  
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.disasterthailand.org>, ๒๕๖๑.
- อุตุนิยมวิทยา, กรม. “พายุหมุนเขตร้อน : ทางเดินพายุ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
[http://www.tmd.go.th/knowledge/know\\_storm02.html](http://www.tmd.go.th/knowledge/know_storm02.html), ๒๕๖๓.
- อุตุนิยมวิทยา, กรม. “ภาวะเรือนกระจก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.tmd.go.th/Info>, ๒๕๖๓.
- อุตุนิยมวิทยา, กรม. “ภัยธรรมชาติ : วาตภัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.tmd.go.th/knowledge/book\\_danger03.html](http://www.tmd.go.th/knowledge/book_danger03.html), ๒๕๖๓.
- อุตุนิยมวิทยา, กรม. “ภัยธรรมชาติ : อุทกภัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.tmd.go.th/knowledge/book\\_danger01.html](http://www.tmd.go.th/knowledge/book_danger01.html), ๒๕๖๓.

## ภาษาต่างประเทศ

- Asian Disaster Reduction Center. (Online). Available : <http://www.adrc.or.jp/top.bhp,2561>.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). “Animals in Disasters”. (Online).  
Available : <https://training.fema.gov/emi.aspx,2562>.
- Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HA/DR). (Online). Available : <http://www.usnwc.edu/Events/Humanitarian-Assistance-Disaster-Relief-Conference.aspx,2562>.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

|                         |   |
|-------------------------|---|
| ชื่อ                    | พลเรือตรี กำจร เจริญเกียรติ   |
| วัน เดือน ปีเกิด        | ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๐๗   |
| การศึกษา                | โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๔<br>โรงเรียนนายเรือ รุ่นที่ ๘๑<br>โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ ๕๘<br>วิทยาลัยเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๔๓<br>วิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ ๔๒  |
| การศึกษาทางทหารที่สำคัญ | หลักสูตรนายทหารปราบเรือดำน้ำ<br>หลักสูตรเจ้าหน้าที่ทหารเรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย<br>หลักสูตรผู้บังคับการเรือและยุทธวิธีเรือผิวน้ำ<br>หลักสูตรการบริหารงานและงบประมาณ (ระดับผู้บริหาร)  |
| ประวัติการทำงานโดยย่อ   | นายทหารสื่อสารเรือหลวงลิ่วลม กองเรือปราบเรือดำน้ำ<br>นายทหารอาวุธเรือหลวงท่าจีน กองเรือปราบเรือดำน้ำ<br>รองผู้บังคับกองพันสารวัตรทหารเรือที่ ๒ กรมสารวัตรทหารเรือ<br>ต้นเรือเรือหลวงปิ่นเกล้า กองเรือฟริเกตที่ ๑ กองเรือยุทธการ<br>ผู้บังคับการเรือหลวงล่องลม กองเรือฟริเกตที่ ๑ กองเรือยุทธการ<br>หัวหน้าแผนกการจัด กองการวิจัยและพัฒนา กรมยุทธการทหารเรือ<br>หัวหน้าแผนกวิทยุกระจายเสียง กรมสื่อสารทหารเรือ<br>รองผู้อำนวยการกองควบคุมเรือพาณิชย์ กรมยุทธการทหารเรือ<br>รองผู้บังคับการกรมสารวัตรทหารเรือ<br>ผู้อำนวยการกองปฏิบัติการจิตวิทยา กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ<br>ผู้บังคับกองดุริยางค์ทหารเรือ ฐานทัพเรือกรุงเทพ<br>ผู้บังคับการโรงเรียนชุมพลทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ<br>รองผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ<br>รองเลขานุการกองทัพอเรือ สำนักงานเลขานุการกองทัพอเรือ<br>ผู้บัญชาการกองเรือฟริเกตที่ ๑ กองเรือยุทธการ<br>หัวหน้านายทหารฝ่ายเสนาธิการ ประจำเสนาธิการทหารเรือ |
| ตำแหน่งปัจจุบัน         | ผู้อำนวยการสำนักกิจการพลเรือน กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ  |

## สรุปย่อ

เรื่อง บทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล  
ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ลักษณะวิชา การทหาร

ผู้วิจัย พล.ร.ต.กำจร เจริญเกียรติ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยมีอาณาเขตติดกับทะเล 2 ด้าน คือ ด้านตะวันออกเป็นอ่าวไทยที่เชื่อมต่อกับมหาสมุทรแปซิฟิก ส่วนด้านตะวันตกเป็นทะเลอันดามันและช่องแคบมะละกาที่เชื่อมต่อกับมหาสมุทรอินเดีย มีความยาวของชายฝั่งรวมประมาณ 3,010 กิโลเมตร (ด้านอ่าวไทย 1,972.5 กิโลเมตร และด้านอันดามัน 1,037.5 กิโลเมตร) มีพื้นที่ทางทะเลโดยรวมประมาณ 320,000 ตารางกิโลเมตร โดยได้มีการกำหนดและประกาศอาณาเขตทางทะเลตามหลักสากลหรืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (UNCLOS 1982) ประกอบด้วยน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) และเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf Zone)

การเชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดีย และมหาสมุทรแปซิฟิก ถือเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไทยที่ต้องการจะพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580) จึงทำให้ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มการแสวงประโยชน์จากทะเลในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ มีการประเมินมูลค่าของผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจากด้านต่าง ๆ ทั้งทรัพยากรที่มีชีวิต ทรัพยากรไม่มีชีวิต การขนส่งทางทะเล อุตสาหกรรมต่อเนื่อง การท่องเที่ยวทางทะเล และกิจกรรมอื่น ๆ มีมูลค่าสูงถึง 24 ล้านล้านบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย มิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในพื้นที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากลที่ประเทศไทยสามารถแสวงหาประโยชน์ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงนับได้ว่าทะเลเป็นแหล่งที่มาของกำลังอำนาจของชาติที่มีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จำเป็นต้องได้รับการดูแลรักษาให้มีความมั่นคงตลอดไป

อนึ่ง ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น แผ่นดินไหว ดินโคลนหรือหิมะถล่ม ไฟไหม้ป่า อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และภัยหนาว เป็นต้น ภัยพิบัติต่าง ๆ เหล่านี้ในวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน (Global Warming) ที่มีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ ทั้งนี้ มีการคาดการณ์ว่าภัยพิบัติ

มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นและรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับประเทศไทยที่ตั้งอยู่ใกล้บริเวณเส้นศูนย์สูตร จึงมีโอกาสได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมและพายุหมุนฤดูร้อนแบบต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ ยังมีภัยพิบัติอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น อุบัติเหตุจากการคมนาคมขนส่งสาธารณะ และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น ภัยพิบัติทางทะเล จึงเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non Traditional Threat) ที่สำคัญ และการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และบรรเทาสาธารณภัยเป็นเรื่องสำคัญในระดับชาติที่จะต้องเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วและทันเหตุการณ์

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC 2014) คาดการณ์ว่าอุณหภูมิโลกจะเพิ่มขึ้น 1.1 ถึง 6.4 องศาเซลเซียส ในช่วงปี พ.ศ.2544 – 2643 เนื่องจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสะสมในชั้นบรรยากาศมากเกินไปที่เคยเกิดขึ้นทำให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming) ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศเกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อฤดูกาลต่าง ๆ เช่น ช่วงฤดูร้อนที่ยาวนานขึ้น ฤดูหนาวที่สั้นลง ภาวะแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้งที่ทวีความรุนแรง ฝนตกชุกเพิ่มขึ้นในช่วงฤดูฝน เกิดสภาวะอากาศแปรปรวน สภาพอากาศเลวร้ายบ่อยครั้ง และระดับของน้ำทะเลที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยศูนย์วิจัยการระบาดวิทยาของภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters : CRED, UNISDR) ได้รวบรวมสถิติในรอบ 100 ปี ของทวีปเอเชียพบว่า จำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยแล้งสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ อุทกภัย แผ่นดินไหว พายุโคลน และคลื่นสึนามิ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม สาธารณภัยที่เกิดขึ้นบางครั้งอาจจะไม่ได้คร่าชีวิตมนุษย์เป็นจำนวนมากแต่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศนั้น ๆ ข้อมูลสถิติสถานการณ์ดังกล่าวคาดการณ์ว่าแนวโน้มการเกิดสาธารณภัยของโลกจะทวีความรุนแรง มีความถี่มาก และอาจทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จึงตระหนักและให้ความสำคัญในการดำเนินการลดความเสี่ยงและลดผลกระทบจากสาธารณภัย

ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับภัยพิบัติ และสาธารณภัยทางทะเล บ่อยครั้ง ทำให้มีความสามารถในการคาดการณ์สาธารณภัยต่าง ๆ ได้มากขึ้น ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง แต่ในขณะเดียวกันก็มีสาธารณภัยรูปแบบใหม่ และ/หรือมีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากการแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่รุนแรงขึ้น จึงทำให้คาดการณ์ได้ยาก และมีความไม่แน่นอนสูง เช่น ภัยจากแผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม โรคระบาด การกัดเซาะชายฝั่ง และสึนามิ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสาธารณภัยภัยอื่นที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ และการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น อุบัติเหตุจากการคมนาคมและขนส่งสาธารณะ และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล และชายฝั่ง เป็นต้น สาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ มีแนวโน้มเกิดถี่และรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง

ภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลได้สร้างความเสียหายทั้งพื้นที่บนบกและในทะเล นับเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ รวมทั้งมีแนวโน้มที่ขยายตัว และรุนแรงมากขึ้น ประการหนึ่งที่ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม) ต้องบริหารจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยทางทะเลที่เกิดขึ้นนั้น โดยธรรมชาติมักจะเกิด นอกทะเลอาณาเขต (เกิน 12 ไมล์ทะเล) และไม่มีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นรับผิดชอบ เนื่องจากพื้นที่ ในทะเลส่วนใหญ่ยังไม่มี การแบ่งมอบความรับผิดชอบให้ชัดเจนเหมือนพื้นที่บนบก ยกเว้น 7 จังหวัด ชายทะเลที่อยู่บริเวณอ่าวไทยตอนใน (อ่าวประวัติศาสตร์หรืออ่าวรูปตัว ก) ได้แก่ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และชลบุรี ที่มีแบ่งเขตรับผิดชอบของจังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ในทะเลอย่างชัดเจน ส่วนจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ อีก 16 จังหวัด ยังไม่มีการกำหนด หรือแบ่งเขตความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาภัยพิบัติและสาธารณภัยที่รุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมากต่อประชาชนและทรัพย์สินนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในทะเลและเคลื่อนตัวทำความเสียหายต่อเนื่องมายังพื้นที่บนบก เช่น พายุไต้ฝุ่นเกย์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร พายุไต้ฝุ่นลินดาที่ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างต่อจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และระนอง และคลื่นสึนามิที่สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อ จังหวัด ชายฝั่งทะเลอันดามัน เป็นต้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่บริเวณชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทะเลใกล้ ฝั่งเท่านั้น พื้นที่ในทะเลที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติและสาธารณภัย เช่นกัน ทั้งนี้ หากการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถ ช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ จะเกิดผลในทางลบอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตของ ผู้ประสบภัย ระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาของประเทศ ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) โดยเฉพาะแผนการเตรียมการและการป้องกันจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นตั้งแต่ในภาวะปกติ

ที่ผ่านมาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2540 ทำหน้าที่ประสานงาน ช่วยเหลือ และสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ โดยมี กองทัพเรือ เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารและเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีเรือในการปฏิบัติงานอีก 5 หน่วยงาน ได้แก่ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่มี หน้าที่เกี่ยวข้องกับงานทางทะเล เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมควบคุมมลพิษ กรมศิลปากร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2562 ได้มี พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 ออกมา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2562 โดยมีผลบังคับ

ใช้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2562 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ซึ่งอยู่ในเขตทางทะเล มีลักษณะที่หลากหลาย ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย มีสิทธิในอธิปไตยที่จะต้องรักษาไว้ และมีสิทธิหน้าที่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถใช้บังคับในเขตทางทะเลที่อยู่ภายนอกราชอาณาจักร หรืออาจไม่ครอบคลุมถึงการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีอยู่อย่างมากมายในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากร หรือด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการ และประสานการปฏิบัติงานในเขตทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญของส่วนหนึ่งของ พ.ร.บ.ฯ ได้กำหนดให้มีศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ใต้การบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเลในทุกด้าน การบังคับใช้กฎหมายในทะเล โดยบูรณาการกำลังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ การช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล โดยในสถานะปกติทั่วไปให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐตามขอบเขตของกฎหมายที่ให้หน้าที่และอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐนั้น แต่เมื่อปรากฏว่าการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในกรณีที่เกิดขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ กรณีที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบ กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมการปฏิบัติการ หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่น ให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำกับดูแล อำนวยการ และบูรณาการในการจัดการ หรือแก้ไขปัญหา รวมทั้งเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐเข้าด้วยกันในการป้องกันปราบปราม หรือแก้ไขปัญหา เหตุการณ์ หรือการกระทำผิดกฎหมายที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเล ส่วนในกรณีเป็นภาวะไม่ปกติอันเนื่องมาจากสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลอย่างกว้างขวางหรือรุนแรง กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่นที่ต้องประกาศภาวะไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแล ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง จัดการ แก้ไข หรือบรรเทาปัญหา ที่กระทบหรืออาจ

ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

ที่ผ่านมาโดยส่วนใหญ่ได้ดำเนินการโดย กองทัพเรือ และหน่วยงานใน ศรชล.(เดิม) เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ได้เตรียมไว้ ในบทบาทการประสานงานระหว่างกัน ซึ่งยังไม่กำหนดหน่วยงานหลักให้มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ชัดเจน รวมทั้งการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง แต่เมื่อได้มีการยกระดับศูนย์ประสานการปฏิบัติฯ เป็นศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.ใหม่) แล้ว จึงเป็นประเด็นสำคัญที่นำศึกษาภายใต้กฎหมายที่รองรับการปฏิบัติ เพื่อสร้างระบบและกลไกในการบริหารจัดการสาธารณภัยในทะเลของ ศรชล.(ใหม่) ให้เกิดความชัดเจน และมีประสิทธิภาพในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ภัยพิบัติ โอกาส ความท้าทายในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์ประสานการรักษากำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม)
2. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ขีดความสามารถ การควบคุม และสั่งการของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562
3. เพื่อกำหนดบทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษากำหนดผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทด้านการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ภายใต้ พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 โดยมุ่งเน้นเรื่องการเตรียมความพร้อม และแนวทางการดำเนินการในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลเท่านั้น

### วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

## 1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำรา และเอกสารต่าง ๆ โดยรวบรวมแนวความคิดหลักการจาก พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.2558 – 2564 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 และแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ งานวิจัย และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562

## 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

## 3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอบทบาทและแนวทางในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

## ผลการวิจัย

จากการศึกษานโยบาย กฎหมาย หลักการและแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลนั้น สามารถสรุปได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

**ระดับนโยบาย** ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580) ได้กำหนดให้มีการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนทั้งจากภัยคุกคามและปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงต่าง ๆ ให้มีการพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติ และการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความพร้อมเผชิญกับสภาวะไม่ปกติ ภัยคุกคามทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับ รวมทั้งภัยพิบัติและภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิต และทรัพย์สินที่เกิดจากสาธารณภัยลดลง โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาในการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.2558 – 2564 กำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กลไกขีดความสามารถ ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน และการเตือนภัยล่วงหน้าในทุกระดับ เพื่อให้มีการติดตาม ค้นหา ช่วยเหลือ บรรเทา ฟื้นฟู และเยียวยาผู้ประสบภัยทางทะเลมีประสิทธิภาพ



**ระดับการปฏิบัติ** มีหลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 โดยใช้หลักการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ด้วยการป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟู (Recovery) ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง (Rehabilitation and Reconstruction) และการสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)

นอกจากนั้น หลักการจัดการภัยพิบัติแนวใหม่ (Modern Disaster Management) ของ Federal Emergency Management Agency (FEMA) ได้เริ่มต้นเมื่อกลางศตวรรษที่ 20 โดยใช้เป็นมาตรฐานในการจัดการภาวะฉุกเฉินในหลาย ๆ ประเทศ เช่น อังกฤษ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส เป็นต้น กล่าวคือ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) เพื่อนำไปใช้กับทุกสถานการณ์และเหตุอันตรายที่มีแนวโน้มเป็นเหตุวิกฤติเพื่อให้บรรลุภารกิจหลัก 4 ประการ ได้แก่ การปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การลดผลกระทบจากการสูญเสีย การตอบสนองอย่างรวดเร็ว และฟื้นฟูที่ได้รับความเสียหาย (Recovery) โดยมีระบบการจัดการวิกฤติการณ์ 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ระบบประสานการทำงานร่วมกัน (Multiagency Coordination Systems - MAC) และการประชาสัมพันธ์ (Public Information) ส่วนประเทศญี่ปุ่น สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะมีแนวทางในการดำเนินการที่คล้ายกัน คือ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักในแต่ละระดับในการควบคุมการปฏิบัติงาน โดยมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกัน และการปฏิบัติที่รวดเร็วเมื่อเกิดสถานการณ์เพื่อลดผลกระทบและการฟื้นฟูบูรณะ อย่างไรก็ตาม แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ของประเทศไทยจะเน้นการจัดการภัยพิบัติพื้นที่ทางบกที่มีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) เป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก ส่วนพื้นที่ทางทะเลยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องพิจารณาหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ และแนวทางการดำเนินการต่อไป

ความแปรปรวนของสภาพอากาศโลกอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และอาจเกิดขึ้นในที่ที่ไม่เคยเกิด ซึ่งคาดว่าจะมีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในเชิงความผันผวน ความถี่ และขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น ส่วนสภาพแวดล้อมด้านภัยพิบัติและสาธารณภัยทางทะเลพบว่าสถานการณ์ภัยพิบัติทางทะเลที่มีความเสี่ยงต่อประเทศไทย ได้แก่ พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone) คลื่นสึนามิ (Tsunami) และคลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) และการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill)

การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเลที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ที่มีกรอบยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย โดยมีการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติหรือภาวะฉุกเฉินมาเป็นเครื่องมือในการสั่งการ ควบคุม ประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมุ่งเน้นดำเนินการต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นทางบกเป็นหลัก

สำหรับภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล มีหน่วยงานใน ศรชล.(เดิม) รวมทั้งกองทัพเรือ เป็นหน่วยสนับสนุนหลักในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางทะเล ส่วนการขจัดคราบน้ำมันในทะเลนั้น ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ และหน่วยปฏิบัติการ ได้แก่ กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ ทั้งนี้ จากการปฏิบัติที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล ดังนี้

## 1. ด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกการจัดการสาธารณภัย

1.1 การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับผู้มีส่วนที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมายไม่สามารถสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมเผชิญเหตุด้วยตนเอง ทำให้การประสานงาน และการสนธิกำลังจากส่วนราชการและหน่วยงานภาคเอกชนยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงขาดเป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

1.2 ไม่มีรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติในทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบตั้งแต่เขตน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ การปฏิบัติที่ผ่านมาจะมีกองทัพเรือ เป็นกำลังสนับสนุนหลักในการเตรียมกำลังให้การช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกองทัพเรือไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณถ้าไม่มีการประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัย ประกาศเขตให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีฉุกเฉินและและหนังสือร้องขอ

## 2. ด้านการบริหารจัดการ

2.1 การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน เมื่อเกิดเหตุทุกหน่วยงานจะเข้าพื้นที่ประสบภัยด้วยตัวเอง ละเลยการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่ ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน

2.2 มีเพียงจังหวัดที่อยู่ในอ่าวตัว ก เท่านั้นที่พื้นที่ปกครองของจังหวัดครอบคลุมออกไปในทะเล มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่นอกอ่าวตัว ก ทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ไม่มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติในทะเลที่ต่อเนื่องกับจังหวัดตนเอง

2.3 การจัดการควบน้ำมัน กรมเจ้าท่า มีเรือและอุปกรณ์ที่สามารถดำเนินการจัดเก็บน้ำมันที่รั่วไหลได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายอุปกรณ์เข้าพื้นที่ที่เกิดเหตุค่อนข้างล่าช้า อีกทั้งไม่ได้ดำเนินการตามแผนป้องกันและขจัดคราบมลพิษเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติในฐานะศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการในเขตท่าเรือ เนื่องจากไม่มีขอบเขตแผนที่ชัดเจนเมื่อเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล จึงทำหน้าที่ได้เพียงเป็นศูนย์ประสานงาน นอกจากนั้น กรมเจ้าท่ายังขาดงบประมาณในการลาดตระเวนเพื่อตรวจตราและป้องกัน รวมทั้งแผนที่ใช้ยังเป็นแผนเก่าซึ่งจัดทำในปี 2545 และยังไม่ได้จัดทำแผนป้องกันและขจัดคราบมลพิษเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติฉบับใหม่รองรับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.2547

2.4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2562 ได้กำหนดให้ส่วนราชการ มีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้ง ตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ซึ่งส่งผลให้สามารถใช้เงินอุดหนุนราชการฯ ได้ แต่การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่ทางทะเลที่กองทัพเรือเป็นหน่วยงานสนับสนุนหลัก ซึ่งไม่มีงบประมาณรองรับการปฏิบัติในด้านนี้โดยเฉพาะ จำเป็นต้องเตรียมกำลังและเดินทางเข้าพื้นที่เหตุการณ์อย่างเร่งด่วน ในขณะที่ไม่มีอำนาจประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ทำให้ไม่มีวงเงินอุดหนุนราชการดังกล่าว อาจมีผลให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าและอาจเกิดความสูญเสียที่มากขึ้นเมื่อเกิดภัยพิบัติในทะเล

### 3. ด้านกำลังพลผู้ปฏิบัติงาน

แม้ว่าที่ผ่านมา กำลังพลผู้ปฏิบัติงานจะมีความพร้อมในการสนับสนุนการปฏิบัติ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบรรเทาสาธารณภัยตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แต่การให้การช่วยเหลือที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะในการปฏิบัติ เช่น การดับไฟในอาคาร การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การกู้ซากเรือ เป็นต้น ยังขาดแคลนจำนวนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะทาง

### 4. ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง

จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา กองทัพเรือ โดยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (ศบภ.ทร.) ได้ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ ซึ่งพบปัญหาและข้อขัดข้องที่สำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบวาตภัย อุทกภัย และธรณี

พิบัติภัยในเรื่องข้อจำกัดด้านเครื่องมือและยุทธโธปกรณ์เป็นอย่างมาก เช่น เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการกู้ภัย เรือกู้ภัย อุปกรณ์ในการดำเนินการเก็บศพผู้เสียชีวิต เป็นต้น

ที่ผ่านมาแม้ว่ามี ศรชล.(เดิม) โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัย เนื่องจากการดำเนินการจะต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนหลายกลุ่ม มีหน่วยหลายหน่วยที่ต้องการความช่วยเหลือและดำเนินการ โดยไม่มีหน่วยอำนวยการ ควบคุม ดูแล รับผิดชอบหรือสั่งการในภาพรวมที่ชัดเจน ทำให้ต่างคนต่างทำ มุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก ขาดการวางแผนร่วมกันก่อนการปฏิบัติการ ขาดการบูรณาการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ และการช่วยเหลือไม่ทั่วถึงในบางพื้นที่ นอกจากนี้ การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.(เดิม) ได้ดำเนินการโดยกำลังทางเรือขนาดเล็กที่หน่วยต่าง ๆ มีอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ สนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลโดยใช้งบประมาณของหน่วยตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง และไม่สามารถออกไปปฏิบัติการได้ไกล อีกทั้งการจัดการสาธารณภัยในทะเลไม่มีการแบ่งมอบพื้นที่และมอบอำนาจความรับผิดชอบที่ชัดเจน

ดังนั้น การดำเนินการในภาวะฉุกเฉินในการบรรเทาสาธารณภัย จึงจำเป็นต้องมีหน่วยรับผิดชอบดำเนินการ มีมาตรฐานการจัดการในภาวะฉุกเฉินภายใต้รูปแบบ ระบบ และความเข้าใจที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีเอกภาพในการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และต้องมีการกำหนดการบังคับบัญชาที่ชัดเจน รวมทั้งมีการแบ่งความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ด้วยการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นสามารถปฏิบัติงานได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างรวดเร็ว ราบรื่น และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System : ICS) การบริหารจัดการความเสี่ยงมาใช้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่เข้าปฏิบัติการเผชิญเหตุสาธารณภัยที่เกิดขึ้นได้

ด้วยสาเหตุข้างต้น การยกระดับ ศรชล. เพื่อรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทย จึงเชื่อว่าจะเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพขององค์กรได้เป็นอย่างดี จะสามารถลดข้อจำกัดหรือปัญหาต่าง ๆ ทั้งในส่วนปัญหาเดิมของหน่วยปฏิบัติงานในทะเล และปัญหาการปฏิบัติงานของ ศรชล. รวมทั้งจะทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพทั้งด้านโครงสร้างและการควบคุมบังคับบัญชา ด้านบุคลากร ด้านยุทธโธปกรณ์ และด้านวัฒนธรรมองค์กร ภายใต้กฎหมายที่รองรับได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากการยกระดับ ศรชล.เป็นศูนย์อำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 อันทำให้เกิดอำนาจตามกฎหมายในการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งจะสามารถแก้ไขข้อจำกัดเดิมของ

ศรชล.(เดิม) ทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก และบูรณาการ โครงสร้างในการบริหารจัดการ รวมทั้งความพร้อม ความเพียงพอ และความเชี่ยวชาญของกำลังพล รวมทั้งงบประมาณได้ ดังนั้น ศรชล.จึงมีความเหมาะสมในการเป็นหน่วยในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดยมีบทบาทเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และหน่วยงานสนับสนุนในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามบทบาทหลักต้องมีแนวทางในการปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อรองรับบทบาทฯ ดังกล่าว และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนกับการปฏิบัติที่ผ่านมาด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ กลไกการดำเนินการ ระดับจัดการสาธารณภัย การออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยที่ชัดเจน และนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) มาเป็นแนวทางการควบคุม สั่งการ และประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ศรชล.ควรเตรียมแผนการปฏิบัติของ ศรชล.ไว้เป็นมาตรฐานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทั้ง 4 และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ ศรชล. รับทราบ และเข้าใจการปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งทำให้มีความพร้อมสามารถปฏิบัติการได้ทันที

จากการศึกษาข้อมูล และวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา นำหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติมาประยุกต์ใช้กับบริบทการบรรเทาภัยพิบัติทางทะเล และได้กำหนดบทบาทของ ศรชล. ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 ในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดย ศรชล. และหน่วยที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแนวทางการเตรียมกำลังและขีดความสามารถที่เหมาะสมไว้ตั้งแต่ยามปกติเพื่อให้สามารถรองรับภัยพิบัติทางทะเลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการวิจัยในครั้งนี้ 3 ประเด็น ดังนี้

### **ประเด็นที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหา โอกาส ความท้าทายในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของศูนย์ประสานในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(เดิม)**

ในการปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศรชล.(เดิม) ได้ดำเนินการโดยใช้กำลังทางเรือที่หน่วยต่าง ๆ มีอยู่ดำเนินการ แต่ละหน่วยจะมีกำลังของตัวเองในพื้นที่ปฏิบัติการ และมีขีดความสามารถในการปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง โดยใช้งบประมาณของหน่วยตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้เมื่อไม่สามารถเบิกงบประมาณเพิ่มเติมจากส่วนกลางได้ก็จะทำให้การช่วยเหลือมีอย่างจำกัด เช่นเดียวกัน และเนื่องจากเรือที่ปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นเรือขนาดเล็ก จึงทำให้เรือไม่สามารถออกไปปฏิบัติการได้ไกล

การที่ ศรชล.(เดิม) ไม่มีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ และการบรรเทาสาธารณภัยนั้นจะต้องบูรณาการกำลังที่มีอยู่ดำเนินการช่วยเหลือโดยเร็ว เพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้ได้มากที่สุด ความรับผิดชอบในการปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งต่างก็มีกำลังทางเรือของตนเอง มีนโยบาย และแผนปฏิบัติต่างกันออกไป มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการดังกล่าวไม่

มากนัก ผลที่ตามมา คือ การขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน สามารถสรุปได้ว่า ที่ผ่านมา ศรชล.(เดิม) มีองค์ประกอบไม่สมบูรณ์ในการบริหารจัดการ ดังนั้น การดำเนินการของ ศรชล.(เดิม) จึงเป็นการดำเนินการบรรเทาภัยพิบัติขนาดเล็กภายใต้งบประมาณอันจำกัดของหน่วยปฏิบัติหลักเท่านั้น

**ประเด็นที่ 2 เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ขีดความสามารถ การควบคุม และสั่งการของ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562**

การยกระดับ ศรชล.เป็นศูนย์อำนวยการฯ ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 ทำให้เกิดอำนาจตามกฎหมายในการบูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอันสามารถแก้ไขข้อจำกัดเดิมของ ศรชล.(เดิม) ทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการ ควบคุมสั่งการ การบูรณาการ และโครงสร้างในการบริหารจัดการ รวมทั้งความพร้อม ความเพียงพอ และความเชี่ยวชาญของกำลังพล ตลอดจนงบประมาณ จึงทำให้ ศรชล.มีความพร้อมในการเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ทั้งนี้ การที่ ศรชล.เป็นหน่วยงานหลักดำเนินการดังกล่าว จะทำให้การบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลมีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ.2558 – 2564

**ประเด็นที่ 3 เพื่อกำหนดบทบาทและแนวทางการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลของ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ศรชล.(ใหม่) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562**

ผลการวิจัยพบว่า ศรชล. มีศักยภาพและขีดความสามารถเพียงพอสำหรับบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล กล่าวคือ การเป็นกลไกหลักในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล โดยมีแนวทางในการดำเนินการเพื่อรองรับกับบทบาทดังกล่าว และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนกับการปฏิบัติที่ผ่านมา ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยให้คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.) ตาม พ.ร.บ.การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 และคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 สามารถกำหนดนโยบายและบูรณาการพัฒนาระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ และมอบหมายให้ ศรชล.เป็นกลไกหลักอันหนึ่งในการบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล

2. การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล เพื่อเป็นกรอบและแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ และสามารถบูรณาการการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

2.1 กลไกในการดำเนินงาน ระดับนโยบาย ให้คงคณะกรรมการป้องกันและบรรเทา

สาธารณสุขแห่งชาติ (กปภ.ช.) และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ตามเดิม ส่วนกลไกในการปฏิบัติ ประกอบด้วย กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอบปภ.ก.) ยังคงเดิม และให้เพิ่มกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทะเลตามพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีหน้าที่เช่นเดียวกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กอบปภ.) ระดับ ศรชล.(ส่วนกลาง) ระดับ ศรชล.เขต/ภาค และระดับ ศรชล.จังหวัด

2.2 ระดับจัดการสาธารณสุข ศรชล.สามารถประยุกต์ใช้หลักการในการบรรเทาสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 มาใช้กับการบรรเทาสาธารณสุขทางทะเลได้ โดยความรุนแรงระดับ 1 สาธารณภัยขนาดเล็ก ให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายรับผิดชอบ หรือ ศรชล.จังหวัด หรือ ศรชล.ภาค เข้าควบคุม หากเกินขีดความสามารถความรุนแรงระดับ 2 สาธารณภัยขนาดกลาง หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายรับผิดชอบ หรือ ศรชล.ภาค เข้าควบคุมหากเกินขีดความสามารถ ความรุนแรงระดับ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรง ศรชล.เข้าควบคุม และความรุนแรงระดับ 4 สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง สถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงระดับสูง ครม.มีมติให้ ศรชล.เข้าควบคุม

2.3 การออกประกาศเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยเพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานระดับต่าง ๆ ของ ศรชล. และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชน สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ควรกำหนดผู้ออกประกาศตามระดับการจัดการสาธารณสุข ดังนี้ ความรุนแรงระดับ 1 สาธารณภัยขนาดเล็ก และความรุนแรงระดับ 2 สาธารณภัยขนาดกลาง ให้ผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเลทางทะเล ภาค 1 – 3 (ศรชล.ภาค) ความรุนแรงระดับ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่ ให้ผู้บัญชาการบัญชาการบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล (ผบ.กปภ.ช.ทล.) (ศรชล.) และความรุนแรงระดับ 4 สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง สถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงระดับสูง ครม.มีมติให้ ศรชล.เข้าควบคุม

3. การควบคุม สั่งการ และประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในการควบคุมสั่งการเมื่อสาธารณภัยทางทะเลเกิดขึ้น นอกจาก ศรชล. จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมสถานการณ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ศรชล.สามารถประยุกต์ใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) ได้

4. การเตรียมแผนการปฏิบัติของ ศรชล. ให้มีการเตรียมแนวทางการปฏิบัติไว้เป็นมาตรฐานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทั้ง 4 และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ ศรชล. รับทราบเข้าใจการปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งทำให้มีความพร้อมสามารถปฏิบัติได้ทันที นอกจากนั้นจะต้องมีการให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในทุกกระดับ รวมถึงอาสาสมัครกู้ภัยต่าง ๆ ด้วย และต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการปฏิบัติตามแผนอย่างต่อเนื่อง

## 5. การแก้ปัญหาการจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในทะเล

5.1 แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2562 โดยเพิ่มเติมหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยในทะเลให้มีอำนาจเช่นเดียวกับหน่วยงานทางบก

5.2 การขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล (Oil Spill) จำเป็นต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.... ขึ้นใหม่ รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.2547 โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและครอบคลุม กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่ทันสมัยสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

5.3 กำลังพลปฏิบัติงาน จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อม และฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ จึงควรทำแผนการฝึกอบรมทุกระดับ ทั้งในระดับบุคคลเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และการฝึกปฏิบัติงานเป็นทีม รวมทั้งการฝึกบูรณาการร่วมกัน

5.4 การดำเนินการด้านเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะทาง ศรชล. ควรร่วมกับหน่วยปฏิบัติการหลักต่าง ๆ ใน ศรชล. จัดทำแผนจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ต้องใช้ โดยแยกเป็นสิ่งที่หน่วยหลักจะต้องดำเนินการจัดหาด้วยงบประมาณของหน่วยตนเอง กับเครื่องมือหลักที่ควรต้องจัดหาด้วยงบประมาณของ ศรชล. เพื่อให้การดำเนินการจัดหาเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ มีความพอเพียง และไม่ซ้ำซ้อน

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ควรกำหนดนโยบายให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติทางทะเล เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี (อยู่ระหว่างดำเนินการ)

1.2 ให้กระทรวงการคลัง ปรับปรุง/แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2562 โดยเพิ่มเติมหน่วยงานจัดการสาธารณภัยในทะเล ที่จะกำหนดไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทางทะเล

1.3 ให้คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ.... ขึ้นใหม่ รองรับระเบียบสำนัก



นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.2547 โดยใช้แนวคิด เช่นเดียวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและครอบคลุม บูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติให้ทันสมัย สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงการนำไปปฏิบัติ

2.1 กองทัพเรือ และหน่วยงานทางทะเลอื่น ๆ ที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล ควรต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (ICS) และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย (HA/DR) ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและอาสาสมัครพลเรือนอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ

2.2 กองทัพเรือ และกรมเจ้าท่า ควรต้องจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน รองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.2547

## 3. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไป

ทำการวิจัยต่อยอดในประเด็น แนวทางการป้องกันและขจัดมลพิษในทะเล ซึ่งได้มีการเสนอแนะให้คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ พ.ศ....ขึ้นใหม่ ที่เน้นการปฏิบัติการในเชิงรุก ด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟู และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ การแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและครอบคลุม และการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ รวมทั้ง กำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่ทันสมัย สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

-----