

บทที่ 4

การศึกษาการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ

ในการศึกษาการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยต่าง ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องศึกษาสิ่งท้าทายทางทะเล (Maritime Challenges) ควบคู่ไปกับแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (National Interests: Concept of Maritime Operations) ของประเทศนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นการดำเนินงานในภาพรวมอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลา การศึกษาในคราวนี้จึงเลือกดำเนินการเฉพาะประเทศกลุ่มตัวอย่างบนพื้นฐานของการได้รับการยอมรับในความสำเร็จ รวมทั้งมีตำบลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ปัญหาภัยคุกคามทางทะเล ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ โครงสร้างการจัดหน่วยปฏิบัติงานในทะเล กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลจะมุ่งประเด็นไปที่ภารกิจ หน้าที่ รูปแบบ และโครงสร้างของหน่วยยามฝั่ง¹ เพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยในบทที่ 5 โดยในการศึกษานี้จะยกตัวอย่าง 10 ประเทศกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ออสเตรเลีย ซิลิ อิตาลี อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม (รายละเอียดตามผนวก ก) สำหรับในบทนี้จะนำเสนอสาระสำคัญแบ่งเป็น 6 ส่วน คือ 1) สิ่งท้าทายทางทะเล 2) กิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล 3) แนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 4) ภารกิจของหน่วยยามฝั่ง 5) รูปแบบของหน่วยยามฝั่ง และ 6) โครงสร้างของหน่วยยามฝั่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

สิ่งท้าทายทางทะเล

เนื่องจากทะเลมีความกว้างใหญ่ไพศาล ลึกลับ ซับซ้อน และยากที่จะรู้ลึกหยั่งถึงสภาพการณ์ต่าง ๆ จึงมักถูกมองว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้ และเมื่อวิเคราะห์ความแปรปรวนของทะเลร่วมกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น ความพยายามของผู้กระทำผิดกฎหมาย ภัยธรรมชาติ การให้ได้มาซึ่งเขตแดนทางทะเล หรือการลงความเห็นในเวทีระหว่างประเทศว่าทะเลเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติ ทำให้ทะเลได้รับการยอมรับโดยนัยว่าเป็นสิ่งท้าทายเพราะอะไร

¹ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยยามฝั่งโดยมากจะสะท้อนให้เห็นถึงสิ่งท้าทายในทะเลในรูปแบบของภัยคุกคามและโอกาส ในขณะที่รูปแบบและโครงสร้างการจัดหน่วยจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาจัดตั้งหน่วยยามฝั่งไทย.

ก็เกิดขึ้นได้ในทะเล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสิ่งทำลายทางทะเลได้ถูกจำแนกแยกออกเป็นสองมิติด้วยกัน คือ ภัยคุกคาม (Threat) และโอกาส (Opportunity) ทั้งนี้หากนำสิ่งทำลายทางทะเลทั้งสองมิติไปวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยภายในประเทศ ซึ่งได้แก่ จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) จะทำให้ประเทศนั้นสามารถกำหนดระบบการบริหารจัดการทะเล (Ocean Governance) แนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือยุทธศาสตร์ทะเลต่อไป

โดยภาพรวมแล้วภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศต่าง ๆ จะคล้ายกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตย ความมั่นคง หรือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะมีความแตกต่างกันไป ก็เพียงแต่ลำดับความสำคัญของปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะแปรผันไปตามปัจจัยแวดล้อมทางภูมิประเทศ การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการทหารของประเทศนั้น ยกตัวอย่าง เช่น กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะมองว่าทะเลเป็นสมบัติที่ต้องหวงแหน เพราะประจักษ์ดีว่าการคมนาคมขนส่งทางทะเลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว บุคลากรที่ทำงานในทะเลมีคุณค่าและสมควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือหากประสบภัย ซึ่งในกรณีนี้ยังหมายรวมถึงประชาชนผู้เสียภาษีทั่วไปที่แสวงหาความสำราญจากทะเล ในทางกลับกันประเทศกำลังพัฒนามักมองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนคนใช้ทะเลว่า มีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องปากท้องของคนในชาติ แต่อย่างไรก็ตามประเทศส่วนใหญ่ทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ต่างเริ่มกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองทะเลให้ปลอดภัยจากน้ำมันมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมพร้อมในการขจัดคราบน้ำมัน หรือการออกกฎหมายควบคุมมลพิษทางทะเล เป็นต้น นอกจากนี้แล้วความสงบเรียบร้อยในทะเลก็กลายเป็นประเด็นที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ และเล็งเห็นความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ทะเลมีความปลอดภัยในการแสวงประโยชน์อย่างเสรี ภายใต้กฎระเบียบที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน และในท้ายที่สุดหากการแสวงประโยชน์จากทะเลเกิดเหตุการณ์กระทบกระทั่งจนบานปลายกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ระหว่างประเทศ คู่กรณีอาจตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าแก้ไขปัญหา เป็นผลให้ทุกประเทศต้องมีการเตรียมพร้อมในด้านการป้องกันประเทศด้วยเช่นเดียวกัน

ในขณะเดียวกันโอกาสในการแสวงผลประโยชน์จากทะเลก็เป็นสิ่งที่หลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งพาทะเลและที่ประกาศตนว่าเป็นชาติทะเล (Maritime Nations) ต่างให้ความสำคัญ เพราะจะช่วยเสริมสร้างให้ประเทศชาติมีความมั่นคงและมั่งคั่งมากยิ่งขึ้น โอกาสเหล่านี้อาจจัดอยู่ในรูปของกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (Maritime Awareness) การส่งเสริมให้เกิดการแสวงประโยชน์จากทะเล

อย่างเป็นทางการหรือการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินงานเชิงรุก (Pro-active) เพื่อหวังผลทั้งในการป้องกันและตอบสนองต่อภัยคุกคาม อีกทั้งยังช่วยกระชับความสัมพันธ์ เสริมสร้างความเข้าใจ และก่อให้เกิดความปรารถนาร่วมที่จะแสวงประโยชน์จากทะเลในด้านอื่น ๆ ต่อไป ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area) เพื่อแสวงประโยชน์ด้านเศรษฐกิจแทนการกำหนดเขตปลอดทหาร (Demilitarized Zone) ที่ทั้งสองฝ่ายไม่ได้ประโยชน์อะไรจากทะเล เป็นต้น และเป็นที่น่าอนว่าโอกาสในการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศหนึ่ง อาจถูกประเมินว่าเป็น ภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของอีกประเทศหนึ่งหรืออีกหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการอ้างสิทธิ์ในทะเลที่ไม่สอดคล้องกับกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือการทำประมงแบบไม่รับผิดชอบ (Illegal Unreported and Unregulated Fishing) ดังนั้นโอกาสในการแสวงประโยชน์จากทะเลจึงขึ้นอยู่กับศักยภาพหรือขีดความสามารถ (Potential or Capability) ผสมผสานกับนโยบายหรือความตั้งใจ (Policy or Intention) ของประเทศนั้น ๆ ว่ามีความรับผิดชอบต่อสังคมโลกมากน้อยเพียงใด ซึ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่ทำลายทางทะเลในมิติของภัยคุกคามและโอกาสที่ประเทศนั้นจะแสวงได้ จะเป็นตัวกำหนดทิศทางและกิจกรรมต่าง ๆ ในทะเลของแต่ละประเทศ

กิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล

“หากต้องการทราบทิศทางเกี่ยวกับทะเลของรัฐว่าเป็นเช่นไร ให้ไปศึกษาที่นโยบายทะเลหรือยุทธศาสตร์ทะเล แต่หากต้องการทราบว่าประชาชนคาดหวังอะไรเกี่ยวกับทะเลจากรัฐ ให้ไปศึกษาที่ภารกิจของหน่วยปฏิบัติงานในทะเล” คงเป็นคำกล่าวที่ไม่ผิดจากความเป็นจริงมากนัก ซึ่งเมื่อพิจารณาดูกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยเฉพาะของหน่วยยามฝั่งแล้ว พบว่ามีมากมายหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue) การบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Relief) การเตือนภัย (Emergency Warning) การดูแลสิ่งแวดล้อม (Environmental Monitoring) การขจัดคราบน้ำมัน (Oil Spill Response) การดูแลเครื่องช่วยในการเดินเรือ (Maintenance of Aids to Navigation) การบังคับใช้กฎหมายประมง (Fishing Law Enforcement) การรักษาเส้นทางคมนาคมทางทะเล (Protection of Sea Lines of Communication) การป้องกันนำเข้า/ส่งออกบุคคลและสินค้าโดยผิดกฎหมาย (Prevention of Human and Goods Smuggling) การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (Drug Interdiction) การป้องกันอาชญากรรมในทะเลและอาชญากรรมข้ามชาติ

(Suppression of Maritime Crimes and Transnational Crimes) การปราบปรามโจรสลัด (Suppression of Piracy) การป้องกันการแพร่กระจายของอาวุธอำนาจทำลายล้างสูง (Prevention of WMD Proliferation) การรักษาความปลอดภัยท่าเรือ (Port Security) การต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism) การปักปัน/แบ่งเขตแดน (Border Demarcation) และการปฏิบัติการทางทหาร (Military Operation) เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันประเทศที่ไม่มีหน่วยยามฝั่งก็ได้แบ่งมอบกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ให้กับหน่วยงานอื่น เช่น กองทัพเรือ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า หรือกรมศุลกากรไปดำเนินการตามความเหมาะสม ซึ่งเมื่อนำกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นมาจัดกลุ่มตามเป้าหมายของกิจกรรมทางทะเลแล้ว² สามารถแบ่งได้ 5 เป้าหมายด้วยกัน คือ

1. การรักษาความปลอดภัยในทะเล (Maritime Safety) ซึ่งในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงเป็นงานที่ภาครัฐต้องจัดเตรียมไว้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเป็นภาคี

2. การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล (Protection of Maritime Natural Resources) เป็นการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในทะเล ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ซึ่งให้สิทธิอธิปไตยเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะแก่รัฐชายฝั่ง ทำให้ประเทศต่าง ๆ ออกมาตรการในการดูแลพื้นที่ที่ได้รับสิทธิ์ ซึ่งงานในด้านนี้ อาจหมายรวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตในทะเลด้วย

3. การควบคุมการสัญจรทางทะเล (Maritime Mobility) เป็นการดูแลเส้นทางคมนาคมทางทะเลให้มีความปลอดภัย ทั้งโดยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ เช่น การออกใบอนุญาตเดินเรือ การออกใบอนุญาตต่อเรือ และการจัดทำพุนหมายเขตเดินเรือ เป็นต้น โดยในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและอินเดีย การควบคุมการสัญจรในทะเลได้หมายรวมถึงการคุ้มครองเส้นทางคมนาคมทางทะเลในยามปกติอีกด้วย

² เดิมทีหน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบของหน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ ได้จัดกลุ่มภารกิจออกเป็น 5 เป้าหมาย (Goals) ซึ่งได้แก่ Maritime Safety, Protection of Maritime Natural Resources, Maritime Mobility, Maritime Security และ National Defense แล้วนำเสนอในเวทีสาธารณะจนได้รับความนิยม กลายเป็นแนวทางในการแบ่งกลุ่มภารกิจของหน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ จะจัดกลุ่มภารกิจใหม่ออกเป็น 3 บทบาท (Roles) อันได้แก่ Maritime Safety, Maritime Security และ Maritime Stewardship เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ แต่ยังไม่ได้รับความนิยม.

4. การรักษาความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) เป็นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายทะเล การป้องกันปัญหาที่จะเข้ามาในประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายใน การต่อต้านการก่อการร้าย และการปราบปรามโจรสลัด เป็นต้น

5. การป้องกันประเทศ (National Defense) เป็นการจัดเตรียมกำลังทางเรือ และการใช้กำลังทางเรือ เพื่ออ้างไว้ซึ่งอธิปไตยของประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นกิจที่มอบให้กองทัพเรือดำเนินการ

แผนภาพที่ 4.1

กิจกรรมทางทะเลและกลุ่มเป้าหมาย



ที่มา: หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม หลาย ๆ ประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ได้กำหนดกิจกรรมด้านการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือการสนับสนุนการประมงนอกน่านน้ำให้กับหน่วยยามฝั่ง แม้ว่าหลายประเทศไม่ได้กำหนดกิจกรรมด้านนี้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในทางปฏิบัติหน่วยยามฝั่งของประเทศนั้นก็ปฏิบัติเช่นเดียวกัน หรืออย่างกรณีสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่นส่งหน่วยยามฝั่งซึ่งมีภาพลักษณ์เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายไปทั่วทุกภูมิภาค โดยอ้างว่าเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติไม่ใช่การแสดงกำลังทหาร ในขณะที่หลายฝ่ายมองว่าเป็นภัยคุกคาม เป็นต้น ผลจากการศึกษากิจกรรมต่าง ๆ ในทะเลดังกล่าว ทำให้ทราบว่ากิจกรรมของหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จะเกิดจากแรงบังคับด้านภัยคุกคามมากกว่าแรงขับเคลื่อนโอกาส และมีความแตกต่างกันไปตามแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศนั้น

แนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

จากข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นผิวโลกประมาณกว่าร้อยละ 70 ปกคลุมไปด้วยน้ำ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ 194 ประเทศ หรือประมาณร้อยละ 80 ของประเทศต่าง ๆ ที่มีในโลกกว่า 240 ประเทศ จะมีย่านเขตติดทะเล³ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ได้เป็นข้อสรุปว่าจะมีเพียง 194 ประเทศเท่านั้นที่มีแนวคิดในการปกป้องและแสวงประโยชน์จากทะเล เพราะยังมีประเทศที่ไม่มีชายฝั่งทะเล (Landlocked Country) หลายประเทศ มีการเตรียมกองกำลังทางเรือหรือกองทัพเรือไว้พร้อม ป้องกันประเทศและรักษาผลประโยชน์ทางทะเลด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีบางประเทศมีย่านเขตติดทะเลแต่ไม่มีกองทัพเรือ เช่น ปานามาและบอสเนีย หรือบางประเทศไม่มีกองทัพเรือแต่มีหน่วยยามฝั่งทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและป้องกันประเทศ เมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ เช่น ไอร์แลนด์ และมัลดีฟส์ เป็นต้น

แผนภาพที่ 4.2
ประเทศที่ไม่มีชายฝั่งทะเล



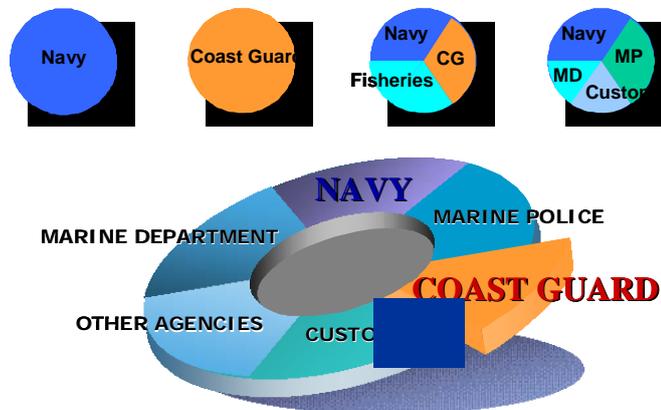
ที่มา: หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ

³ นับรวมประเทศที่ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติ 192 ประเทศ และไม่ได้รับการรับรองแต่มีการปกครองเป็นของตนเอง เช่น ฮองกง และ ปาเลสไตน์ เป็นต้น

เมื่อสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการปกป้องและแสวงประโยชน์จากทะเลของประเทศต่าง ๆ ในเชิงกว้างแล้ว พบว่าแต่ละประเทศทั้งที่มีและไม่มีพรมแดนติดทะเล ต่างมีแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและการจัดองค์กรปฏิบัติงานในทะเลแตกต่างกัน บางประเทศไม่มีแม้กระทั่งกองทัพเรือหรือหน่วยปฏิบัติงานทางทะเลเลย เพราะยังคงพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในการดูแลผลประโยชน์ของตน บางประเทศมีกองทัพเรือเพียงอย่างเดียว บางประเทศมีหน่วยยามฝั่งเพียงอย่างเดียว บางประเทศมีหน่วยปฏิบัติงานในทะเลหลายหน่วย เช่น กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมประมง กรมเจ้าท่า แต่ไม่มีหน่วยยามฝั่ง บางประเทศมีกองทัพเรือ หน่วยยามฝั่ง และหน่วยปฏิบัติงานในทะเลอื่นทำงานร่วมกันแบบหลวม ๆ บางประเทศให้หน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับศูนย์ประสานงาน บางประเทศจัดตั้งหน่วยยามฝั่งสังกัดกองทัพเรือ บางประเทศมีหน่วยยามฝั่งแต่ไม่มีบทบาทสำคัญมากนัก และบางประเทศมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายหน่วยยามฝั่งแต่ไม่ได้เรียกชื่อหน่วยยามฝั่ง⁴ เป็นต้น

แผนภาพที่ 4.3

การจัดองค์การในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของต่างประเทศ



ที่มา: หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ

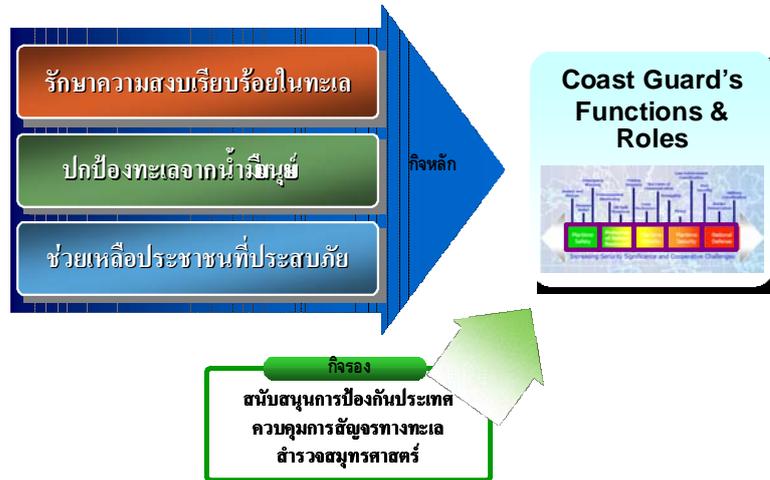
⁴มีการศึกษาพบว่าจากประเทศที่มีหน่วยยามฝั่ง 142 ประเทศ หน่วยยามฝั่งแต่ละประเทศมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปถึง 40 ชื่อ ขึ้นการบังคับบัญชากับกระทรวง ทบวง กรมที่แตกต่างกันไปถึง 21 สังกัด. Prabhakaran Paleri, "Coast Guards of the World and Emerging Maritime Threats," Research Report, Ocean Policy Research Foundation, Tokyo, pp. 115, 190-192.

กล่าวโดยสรุป คือ แนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและการจัดตั้งองค์กร เพื่อการนั้นไม่มีสูตรสำเร็จตายตัวว่าควรเป็นอย่างไร แต่แต่ละประเทศต่างมีแนวทางการดำเนินการที่หลากหลายตามเหตุผลและความจำเป็นของประเทศนั้น เจกเช่นเดียวกับการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่ต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนว่าจะให้หน่วยงานนี้อยู่ในบริบทใดของสิ่งท้าทายทางทะเลและแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องศึกษาให้ทราบว่าในมุมมองของต่างประเทศ หน่วยยามฝั่งมีภารกิจ รูปแบบ และโครงสร้างการจัดหน่วย อย่างไร เพื่อจะได้นำมาเป็นแนวคิดในการจัดตั้ง หน่วยยามฝั่งของไทยต่อไป

ภารกิจของหน่วยยามฝั่ง

ภารกิจที่มอบให้กับหน่วยยามฝั่งจะมีความแตกต่างกันไปตามหลักการและเหตุผลซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สิ่งท้าทาย และแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ประเทศที่มองเห็นความสำคัญของทะเลอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และอินเดีย ต่างมอบภารกิจให้หน่วยยามฝั่งค่อนข้างมาก ได้แก่ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล การรักษาความสงบเรียบร้อยในทะเล การปกป้องทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางทะเล การควบคุมการสัญจรทางทะเล การเปิด/ปิดสะพาน การออกใบอนุญาตเดินเรือ การสำรวจสมุทรศาสตร์ การป้องกันประเทศในยามสงคราม และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เรียกว่าครบ 5 เป้าหมายตามกิจกรรมในทะเลที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในขณะที่หน่วยยามฝั่งฟิลิปปินส์ ซิลี และอิตาลี ได้รับมอบภารกิจให้ดูแลงานในสัดส่วนที่น้อยลงมา ในขณะเดียวกันหน่วยยามฝั่งสหราชอาณาจักร (Her Majesty's Coast Guard) จะทำหน้าที่เฉพาะการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเลอย่างเดียวกัน ส่วนในประเทศออสเตรเลียและมาเลเซียมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีชื่อว่า Australian Border Protection Command และ Malaysian Maritime Enforcement Agency ทำหน้าที่เสมือนเป็นหน่วยยามฝั่งของประเทศ ซึ่งเมื่อนำภารกิจของหน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะของประเทศกลุ่มตัวอย่างมาจัดหมวดหมู่แล้วพบว่า หน่วยยามฝั่งส่วนใหญ่มีหน้าที่ดังนี้

แผนภาพที่ 4.4
ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยยามฝั่ง



ที่มา: หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ

1. ภารกิจหลัก ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยในทะเล (Good Order at Seas), การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล (Protection of Maritime Natural Resources) และการรักษาความปลอดภัยในทะเล (Maritime Safety)

2. ภารกิจรอง ได้แก่ การควบคุมการสัญจรทางทะเล (Maritime Mobility), การสนับสนุนการป้องกันประเทศ (Support of National Defense) และกิจอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดคือ หน่วยยามฝั่งหลาย ๆ ประเทศ จะไม่ได้รับมอบภารกิจด้านการควบคุมการสัญจรทางทะเล (Maritime Mobility) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศเล็ก และมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี งานในด้านนี้จึงมอบหมายให้กองทัพเรือของประเทศนั้นไปดำเนินการเนื่องจากมีความพร้อมกว่า และที่สำคัญมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ อย่างไรก็ตามประเทศที่มีความพร้อม และเล็งเห็นความสำคัญและความต่อเนื่องในการดำเนินงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างประเทศสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จะมอบภารกิจด้านการควบคุมการสัญจรทางทะเลให้หน่วยยามฝั่งไปทำด้วย

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ หลายประเทศ เช่น สหรัฐฯ อินเดีย อิตาลี และซีดี กำหนดให้ภารกิจป้องกันประเทศเป็นของหน่วยยามฝั่งด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยยามฝั่งของประเทศที่กล่าวข้างต้นมีสถานะเป็นหน่วยงานทหาร อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหากเกิดสงครามขึ้นจริง หน่วยยามฝั่งของทุกประเทศก็จะต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนการป้องกันประเทศไปโดยปริยาย แต่ถ้ามีการกำหนดภารกิจสนับสนุนการป้องกันประเทศไว้จะทำให้การเตรียมการมีประสิทธิภาพชัดเจนขึ้น

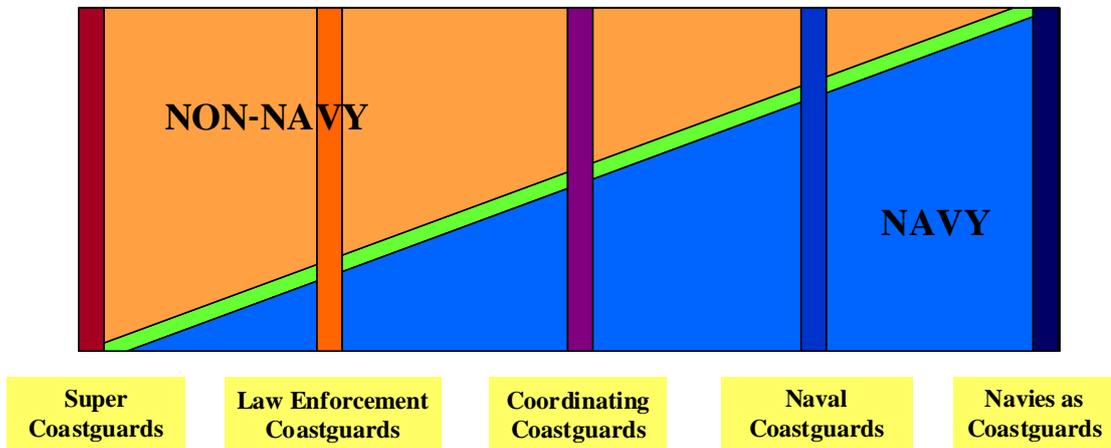
รูปแบบของหน่วยยามฝั่ง

การจัดหน่วยยามฝั่งสามารถแบ่งได้หลายรูปแบบ โดยอาจจะแบ่งตามสถานะหน่วย เช่น พลเรือน ทหาร หรือผสมผสานระหว่างพลเรือนและทหาร หรืออาจแบ่งตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ เช่น เป็นหน่วยบังคับใช้กฎหมาย หรือเป็นหน่วยรบ เป็นต้น แต่อย่างที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า การจัดตั้งหน่วยยามฝั่งจะต้องพิจารณาว่าหน่วยงานนี้สมควรอยู่ในบริบทใดของแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และจะต้องสัมพันธ์กับหน่วยปฏิบัติงานในทะเลอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ดังนั้นเพื่อให้การแบ่งรูปแบบหน่วยยามฝั่งของการศึกษาในครั้งนี้สามารถนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียได้ตามขั้นตอนที่วางไว้ จึงแบ่งรูปแบบการจัดหน่วยออกเป็น 5 แบบ⁵ ดังนี้

⁵ ประยุกต์จากแนวคิดของ Geoffrey Till นักยุทธศาสตร์ทะเลที่ได้แบ่งหน่วยยามฝั่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ The U.S. Coast Guard Model, The British Model, Naval Coastguards และ Navies as Coastguards. Geoffrey Till, *Sea Power: A Guide for the Twenty-First Century*, (London: Frank Cass, 2004), pp. 343-345.

แผนภาพที่ 4.5

รูปแบบการจัดหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ



ที่มา: Geoffrey Till

1. Super Coastguards ประเทศที่มีการจัดหน่วยยามฝั่งแบบนี้จะไม่มีกองทัพเรือ โดยมีหน่วยยามฝั่งเพียงหน่วยเดียวเท่านั้นที่ปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างในทะเล ตั้งแต่การแสวงประโยชน์จากทะเล การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปกป้องสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการป้องกันประเทศ หน่วยยามฝั่งแบบนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานที่รับภาระหนักเพราะเป็นเพียงหน่วยงานเดียวของประเทศที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานในทะเล หน่วยยามฝั่งแบบนี้มีสถานะเป็นหน่วยงานพลเรือน ขึ้นการบังคับบัญชากับกระทรวงอื่นที่ไม่ใช่กระทรวงกลาโหม ตัวอย่างของหน่วยยามฝั่งแบบนี้ได้แก่หน่วยยามฝั่งไอซ์แลนด์ และหน่วยยามฝั่งมัลดีฟส์ เป็นต้น

2. Law Enforcement Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งที่มีสถานะเป็นทั้งหน่วยงานพลเรือนและหน่วยงานทหาร มีการจัดหน่วยงานแยกออกจากกองทัพเรืออย่างเด็ดขาด อาจสังกัดกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กระทรวงคมนาคม หรือสำนักนายกรัฐมนตรี ในยามปกติจะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างกว้างขวางหลายมิติ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการสัญจรทางทะเล แต่ในยามสงครามจะทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันประเทศ ประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบนี้ ได้แก่ สหรัฐฯ อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย เป็นต้น

3. Coordinating Coastguards เป็นแบบผสมผสานระหว่างหน่วยงานพลเรือนและหน่วยงานทหาร เพื่อปฏิบัติหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจที่สนธิกำลังของ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมประมง กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวมขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกันภายใต้การอำนวยการจากส่วนกลางในลักษณะของการประสานการปฏิบัติ และเนื่องจากการรวมกำลังจากหน่วยงานหลายกระทรวง โดยมากหน่วยยามฝั่งแบบนี้จะขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี โดยแต่งตั้งผู้แทนจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบาย เช่น Border Protection Command ของออสเตรเลีย และ Maritime and Coastguard Agency ของสหราชอาณาจักร เป็นต้น

4. Naval Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งสังกัดกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม มีสถานะเป็นหน่วยงานทหาร ที่ได้มีการจัดเตรียมกำลังทางเรือไว้ปฏิบัติงานด้านนี้เป็นการเฉพาะ โดยกำลังทางเรือส่วนที่เหลือจะมีหน้าที่หลักในการป้องกันประเทศ กำลังพลของหน่วยยามฝั่งจะปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติตลอดชีวิตรับราชการ หรืออาจมีการหมุนเวียนไปประจำหน่วยอื่นบ้างตามวาระ แต่จะต้องรักษามาตรฐานเมื่อกลับมาปฏิบัติงานในหน่วยยามฝั่งอีกครั้ง ตัวอย่างของประเทศที่จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบนี้ ได้แก่ ชิลี นอร์เวย์ และอิตาลี เป็นต้น

5. Navies as Coastguards ประเทศที่มีกองทัพเรือเป็นเพียงหน่วยงานเดียวในทะเล ถือว่าปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยยามฝั่งแบบนี้ เพราะนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศแล้ว กองทัพเรือหรือหน่วยยามฝั่งแบบนี้จะต้องรับหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปโดยปริยายเพราะไม่มีหน่วยงานอื่นทำ ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติของกองทัพเรือหลายประเทศในแถบลาตินอเมริกา แถบแอฟริกา และหลาย ๆ ประเทศในเอเชีย เป็นต้น

โครงสร้างของหน่วยยามฝั่ง

โครงสร้างหน่วยยามฝั่งส่วนใหญ่แล้วจะคล้ายกับองค์กรทางทะเลทั่วไป กล่าวคือเป็นลูกผสมระหว่างกองทัพเรือกับกองบังคับการตำรวจน้ำ เป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นไป มีอำนาจในการบริหารจัดการ มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติ แบ่งออกเป็นฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายปฏิบัติการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ฝ่ายอำนวยการ อาจประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ ตามสายงานฝ่ายอำนวยการทั่วไป เช่น การกำลังพล การข่าว ยุทธการ การส่งกำลังบำรุง นโยบายและแผน กิจการพลเรือน และการสื่อสาร เป็นต้น และอาจมีฝ่ายรับผิดชอบงานตามหน้าที่ เช่น การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การป้องกันสิ่งแวดลอม การรักษาความสงบเรียบร้อย การควบคุมการสัญจรทางน้ำ การต่างประเทศ และกฎหมาย เป็นต้น

2. ฝ่ายสนับสนุน อาจประกอบด้วยโรงเรียนนายเรือ ศูนย์ฝึก หน่วยวิจัยและพัฒนา หน่วยซ่อมบำรุง และพลาธิการ เป็นต้น

3. ฝ่ายปฏิบัติการ ต้องมีบุคลากรที่มีความชำนาญ มีกำลังทางเรือและอากาศยานที่เพียงพอ พร้อมปฏิบัติการตลอด 24 ชั่วโมง วางกำลังครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบ มีศูนย์ปฏิบัติการที่ทันสมัย และมีการมอบอำนาจให้หน่วยรองตามพื้นที่ย่อย เป็นต้น

สรุป

การจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ ล้วนมีที่มาจากภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศต่าง ๆ แต่เนื่องจากสภาวะแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ ทั้งในเรื่องภัยคุกคาม ผลประโยชน์ของชาติ รวมทั้งขนาดและตำบลที่ตั้งของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบหน่วยยามฝั่งของประเทศนั้น ๆ หน่วยยามฝั่งจากประเทศตัวอย่างที่นำมาศึกษามีทั้งแบบที่เป็นทหาร เป็นพลเรือน และเป็นพลเรือนกึ่งทหาร ซึ่งผลการศึกษารวบรวม รูปแบบ และโครงสร้างการจัดหน่วยของหน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ จะได้นำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวคิดในการดำเนินการของประเทศไทยในบทต่อไป