แนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ

นาวาโท เกษม เนียมฉาย

กล่าวนำ

ในการศึกษาแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องศึกษาสิ่งท้าทายทางทะเล (Maritime Challenges) กิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล (Activities at Sea) ควบคู่ไปกับแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (National Interests : Concept of Maritime Operations) ของประเทศนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เห็นการดำเนินงานเกี่ยวกับทะเลในภาพรวมอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลา การศึกษาในคราวนี้จึงไม่สามารถกระทำได้ครอบคลุมทุกประเทศและทุกมิติ จึงต้องเริ่มด้วยการสำรวจข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยยามฝั่ง (Coast Guard) ในเชิงกว้าง จากนั้นจึงกำหนดกลุ่มประเทศเป้าหมายก่อนพิจารณาเลือกประเทศกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มประเทศเป้าหมาย บนพื้นฐานของการได้รับการยอมรับในความสำเร็จ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ภัยคุกคามทางทะเล พื้นที่รับผิดชอบ โครงสร้างการจัดหน่วยปฏิบัติงานในทะเล กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายและอื่น ๆ ที่จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย จากนั้นจึงทำการศึกษาในเชิงลึกด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลโดยมุ่งประเด็นไปที่ภารกิจ หน้าที่ โครงสร้าง และรูปแบบของหน่วยยามฝั่ง° เพื่อนำมาใช้

° ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยยามฝั่งโดยทั่วไปแล้วจะสะท้อนให้เห็นถึงสิ่งท้าทายในทะเลในรูปแบบของภัยคุกคามและโอกาส ในขณะที่โครงสร้างและรูปแบบการจัดหน่วยจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาจัดตั้งหน่วยยามฝั่งไทย

พิจารณาประกอบการกำหนดแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยต่อไป โดยในการศึกษานี้จะยกตัวอย่าง ๖ ประเทศกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐชิลี สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐอินเดีย ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

สิ่งท้าทายทางทะเล

เนื่องจากความกว้างใหญ่ไพศาล ลี้ลับซับซ้อน ยากที่จะรู้ลึกและหยั่งถึงสภาวการณ์ต่าง ๆ ทะเลจึงถูกมองว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้ และเมื่อวิเคราะห์ความแปรปรวนของทะเลร่วมกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น ความพยายามของผู้กระทำผิดกฎหมาย ภัยธรรมชาติ การให้ได้มาซึ่งเขตแดนทางทะเล หรือการลงความเห็นในเวทีระหว่างประเทศว่าทะเลเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติ ทำให้ทะเลได้รับการยอมรับโดยนัยว่าเป็นสิ่งท้าทาย เพราะอะไรก็เกิดขึ้นได้ในทะเล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสิ่งท้าทายทางทะเลได้ถูกจำแนกแยกออกเป็นสองมิติด้วยกัน คือ ภัยคุกคาม (Threats) และโอกาส (Opportunities) ทั้งนี้หากนำสิ่งท้าทายทางทะเลทั้งสองมิติไปวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยภายในประเทศซึ่งได้แก่ จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ด้วยแล้ว จะทำให้ประเทศนั้นสามารถกำหนดระบบการบริหารจัดการทะเล (Ocean Governance) และแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือยุทธศาสตร์ทะเลต่อไปได้

โดยภาพรวมแล้วภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศต่าง ๆ จะคล้ายกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตย ความมั่นคง หรือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะแตกต่างกันไปบ้างก็เพียงแต่ลำดับความสำคัญของปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะ แปรผันไปตามสภาวะแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการทหารของประเทศนั้น ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะมองว่าทะเลเป็นสมบัติที่ต้องหวงแหน เพราะตระหนักดีว่าการคมนาคมขนส่งทางทะเลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว บุคลากรที่ทำงานในทะเลถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและสมควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือหากประสบภัย นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงประชาชนผู้เสียภาษีทั่วไปที่แสวงหาความสำราญจากทะเล แต่ในทางกลับกันประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนามักมองว่าความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนคนใช้ทะเล มีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องปากท้องของคนในชาติ อีกทั้งเรื่องทะเลยังเป็นเรื่องไกลตัวเพราะคนอาศัยอยู่บนบก เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามประเทศส่วนใหญ่ต่างเริ่มกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองมนุษย์ให้ปลอดภัยจากทะเล และป้องกันทะเลให้ปลอดภัยจากน้ำมือมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งศูนย์ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล การจัดตั้งศูนย์เตือนภัยทางทะเล การเตรียมพร้อมเพื่อขจัดคราบน้ำมัน หรือการออกกฎหมายควบคุมมลพิษทางทะเล เป็นต้น นอกจากนี้แล้วความสงบเรียบร้อยในทะเลก็กำลังเป็นประเด็นที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ และเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การแสวงประโยชน์จากทะเลเป็นไปอย่างเสรีและมีความปลอดภัย ภายใต้กฎระเบียบที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน และท้ายที่สุดหากการแสวงประโยชน์จากทะเลเกิดเหตุการณ์กระทบกระทั่งจนบานปลายกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ระหว่างประเทศ คู่กรณีอาจตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าแก้ไขปัญหา ดังนั้นทุกประเทศจึงต้องจัดเตรียมกำลังทางเรือไว้เพื่อป้องกันประเทศด้วยเช่นกัน

ในขณะเดียวกันโอกาสในการแสวงผลประโยชน์จากทะเลก็เป็นสิ่งที่หลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งพาทะเลและที่ประกาศตนว่าเป็นชาติทะเล (Maritime Nations) ต่างให้ความสำคัญ เพราะทะเลจะช่วยส่งเสริมให้ประเทศมีความมั่นคงและมีความมั่งคั่งมากยิ่งขึ้น โอกาสเหล่านี้มักปรากฏให้เห็นในรูปของกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (Maritime Awareness) การส่งเสริมให้เกิดการแสวงประโยชน์จากทะเลอย่างเป็นรูปธรรม (Promotion of Maritime Resources's Exploitation) หรือการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการดำเนินงานในเชิงรุก (Pro-active) เพื่อหวังผลทั้งในด้านการป้องกันและการตอบสนองต่อภัยคุกคาม อีกทั้งยังช่วยกระชับความสัมพันธ์ เสริมสร้างความเข้าใจ และก่อให้เกิดความปรารถนาที่จะร่วมแสวงประโยชน์ทางทะเลต่อไป ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area) แทนการกำหนดเขตปลอดทหาร (Demilitarized Zone) ที่ทั้งสองฝ่ายไม่ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอะไรจากทะเล

แน่นอนว่าการแสวงโอกาสในการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศหนึ่ง อาจถูกประเมินว่าเป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของอีกประเทศหนึ่งหรืออีกหลายประเทศได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการอ้างสิทธิ์ในทะเลที่ไม่สอดคล้องกับกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือการทำประมงแบบไม่รายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing) ซึ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นชี้ให้เห็นว่าเมื่อนำสิ่งท้าทายทางทะเลในมิติของภัยคุกคามและโอกาสมาพิจารณาร่วมกับศักยภาพหรือขีดความสามารถ (Potential or Capability) ผสมผสานกับนโยบายหรือความตั้งใจ (Policy or Intention) ของแต่ละประเทศ จะทำให้ทราบนัยของกรอบแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศนั้น ๆ ซึ่งมักปรากฏให้เห็นในรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล

กิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล

"หากต้องการทราบเข็มมุ่งของรัฐเกี่ยวกับทะเล ให้ไปศึกษาที่นโยบายทะเลหรือยุทธศาสตร์ทะเล แต่หากต้องการทราบความคาดหวังของประชาชนเกี่ยวกับทะเลจากภาครัฐ ให้ไปศึกษาที่ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติงานในทะเล" คงเป็นคำกล่าวที่ไม่ผิดจากความเป็นจริงมากนัก ซึ่งเมื่อพิจารณาดูกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยยามฝั่งแล้ว พบว่ามีมากมายหลายประการ โดยที่สำคัญได้แก่ 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), การป้องกันการนำเข้า/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 Weapons of Mass Destruction Proliferation), การรักษาความปลอดภัยท่าเรือ (Port Security), การต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism), การปักปัน/แบ่งเขตแดน (Border Demarcation) และการปฏิบัติการทางทหาร (Military Operation) เป็นต้น ในขณะเดียวกันประเทศที่ไม่มีหน่วยยามฝั่งก็ได้แบ่งมอบกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ให้กับหน่วยงานอื่น เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า หรือกรมศุลกากรไปดำเนินการตามความเหมาะสม ซึ่งเมื่อนำกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นมาจัดกลุ่มตามเป้าหมายของกิจกรรมทางทะเลแล้ว[๒] สามารถแบ่งได้ ๕ กลุ่ม คือ

๑. การรักษาความปลอดภัยในทะเล (Maritime Safety) ซึ่งในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงเป็นงานที่ภาครัฐต้องจัดเตรียมไว้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเป็นภาคี

๒. การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล (Protection of Maritime Natural Resources) เป็นการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในทะเลทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ซึ่งเป็นแรงบังคับมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ซึ่งให้สิทธิอธิปไตยเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะแก่รัฐชายฝั่ง ทำให้ประเทศต่าง ๆ ออกมาตรการในการดูแลพื้นที่ที่ได้รับสิทธิ์ ซึ่งงานในด้านนี้อาจหมายรวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย

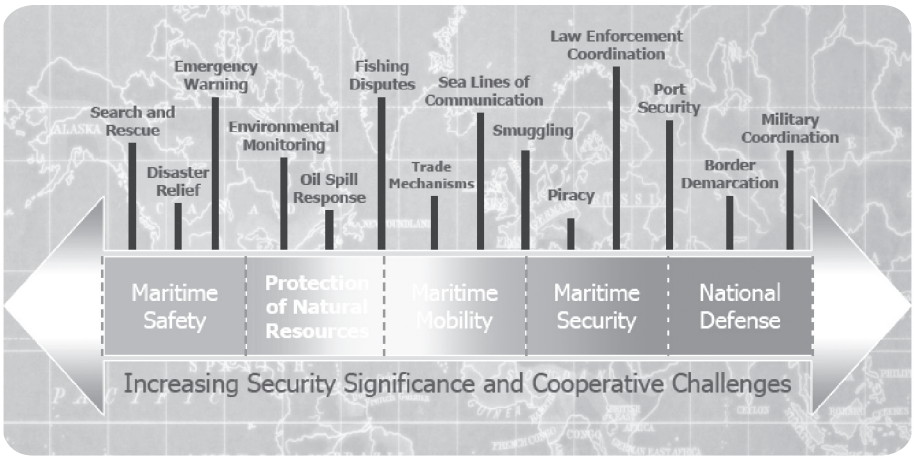
๓. การควบคุมการสัญจรทางทะเล (Maritime Mobility) เป็นการดูแลเส้นทางคมนาคมทางทะเลให้มีความปลอดภัย ทั้งโดยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ เช่น การออกใบอนุญาตเดินเรือ การออกใบอนุญาตต่อเรือ และการจัดทำทุ่นหมายเขตเดินเรือ เป็นต้น โดยในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น การควบคุมการสัญจรทางทะเลได้หมายรวมถึงการคุ้มครองเส้นทางคมนาคมทางทะเลในยามปกติด้วย

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

๕. การป้องกันประเทศ (National Defense) เป็นการจัดเตรียมกำลังทางเรือและการใช้กำลังทางเรือ เพื่อธำรงไว้ซึ่งอธิปไตยของชาติทางทะเล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นภารกิจที่มอบให้กองทัพเรือดำเนินการ ส่วนหน่วยปฏิบัติงานอื่น ๆ ในทะเลจะทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนในยามสถานการณ์ไม่ปกติ

---

[๒] เดิมทีหน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบของหน่วยงานยามฝั่งหลายประเทศ ได้จำแนกภารกิจเป็น ๕ กลุ่มตามเป้าหมาย (Goals) ประกอบด้วย Maritime Safety, Protection of Maritime Natural Resources, Maritime Mobility, Maritime Security และ National Defense จนกลายเป็นแนวทางการจัดกลุ่มภารกิจของหน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย แม้ว่าหน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ ปัจจุบันได้จำแนกภารกิจใหม่เป็น ๓ กลุ่มตามบทบาท (Roles) อันได้แก่ Maritime Safety, Maritime Security และ Maritime Stewardship เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฉบับใหม่



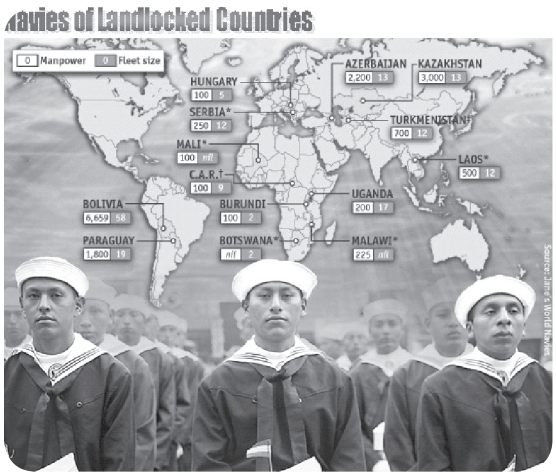
แผนภาพ : กิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล

ถึงแม้ว่าประเทศส่วนใหญ่จะไม่ได้กำหนดกิจกรรมด้านการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือการสนับสนุนการประมงนอกน่านน้ำให้กับหน่วยยามฝั่งไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนญี่ปุ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยยามฝั่งของแต่ละประเทศก็จะปฏิบัติเฉกเช่นเดียวกัน หรืออย่างกรณีที่สหรัฐฯ และญี่ปุ่นจัดส่งเรือหรืออากาศยานของหน่วยยามฝั่งซึ่งมีภาพลักษณ์เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยอ้างว่าเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ไม่ใช่การแสดงกำลังทหาร แต่หลายฝ่ายมองว่าเป็นภัยคุกคาม เป็นต้น ซึ่งผลจากการศึกษากิจกรรมต่าง ๆ ในทะเลดังกล่าว ทำให้ทราบว่ากิจกรรมของหน่วยงานรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลส่วนมากจะเกิดจากแรงบังคับด้านภัยคุกคามมากกว่าแรงขับด้านโอกาส และจะมีความแตกต่างกันไปตามแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของแต่ละประเทศ

แนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

จากข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นผิวโลกกว่าร้อยละ ๗๐ ปกคลุมไปด้วยน้ำ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกกว่า ๒๔๐ ประเทศ จะมีประเทศถึง ๑๙๔ ประเทศ หรือประมาณร้อยละ ๘๐ ของประเทศทั้งหมดมีอาณาเขตติดทะเล[๓] แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ได้เป็นข้อสรุปว่าจะมีเพียง ๑๙๔ ประเทศเท่านั้นที่มีแนวคิดในการปกป้องและแสวงประโยชน์จากทะเล เพราะยังมีประเทศที่ไม่มีชายฝั่งทะเล (Landlocked Countries) หลายประเทศมีการเตรียมกำลังทางเรือหรือกองทัพเรือไว้พร้อมป้องกันประเทศและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีบางประเทศมีอาณาเขตติดทะเลแต่ไม่มีกองทัพเรือ เช่น ปานามาและบอสเนีย หรือบางประเทศไม่มีกองทัพเรือแต่มีหน่วยยามฝั่งทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และป้องกันประเทศเมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ เช่น ไอซ์แลนด์และมัลดีฟส์ เป็นต้น

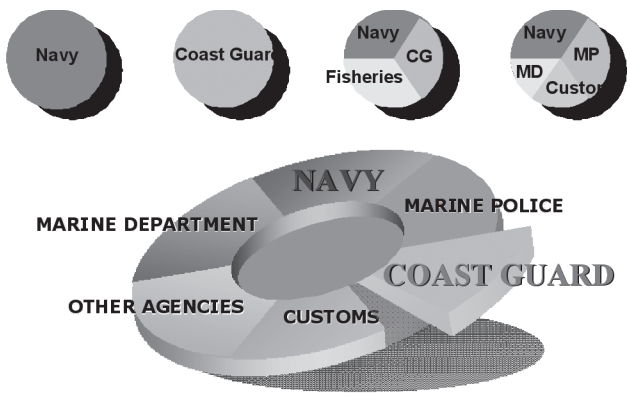
[๓] นับจำนวนประเทศทั้งที่ได้รับการรับรองจากองค์การสหประชาชาติ ๑๙๒ ประเทศ และไม่ได้รับการรับรองแต่มีการปกครองเป็นของตนเอง เช่น ฮ่องกงและปาเลสไตน์ เป็นต้น



แผนภาพ : กองทัพเรือของประเทศที่ไม่มีชายฝั่งทะเล

เมื่อสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการปกป้องและแสวงประโยชน์จากทะเลของประเทศต่าง ๆ ในเชิงกว้างแล้ว พบว่าแต่ละประเทศทั้งที่มีและไม่มีพรมแดนติดทะเล ต่างมีแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและการจัดองค์กรปฏิบัติงานในทะเลแตกต่างกัน บางประเทศไม่มีหน่วยปฏิบัติงานทางทะเลเลยเพราะยังคงพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในการดูแลผลประโยชน์ให้ บางประเทศมีกองทัพเรือเพียงอย่างเดียว บางประเทศมีหน่วยยามฝั่งเพียงอย่างเดียว บางประเทศมีหน่วยปฏิบัติงานในทะเลหลายหน่วย เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมประมง กรมเจ้าท่า แต่ไม่มีหน่วยยามฝั่ง บางประเทศมีกองทัพเรือ หน่วยยามฝั่ง และหน่วยปฏิบัติงานในทะเลอื่นทำงานร่วมกันแบบหลวม ๆ บางประเทศให้หน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับศูนย์ประสานงานทางทะเล บางประเทศจัดตั้งหน่วยยามฝั่งสังกัดกองทัพเรือ บางประเทศมีหน่วยยามฝั่งแต่ไม่มีบทบาทสำคัญมากนัก และบางประเทศมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายหน่วยยามฝั่งแต่ไม่ได้มีชื่อเรียกว่าหน่วยยามฝั่ง[๔] เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป คือ แนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและการจัดตั้งองค์กรเพื่อการนั้นไม่มีสูตรสำเร็จแน่นอนตายตัวว่าควรเป็นอย่างไร แต่ละประเทศต่างมีแนวคิดที่หลากหลายตามเหตุผลและความจำเป็นของประเทศนั้น ๆ เฉกเช่นเดียวกับการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่ต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนว่าจะให้หน่วยงานนี้อยู่ในบริบทใดของสิ่งท้าทายทางทะเล กิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล และแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาให้ทราบว่า หน่วยยามฝั่งของ



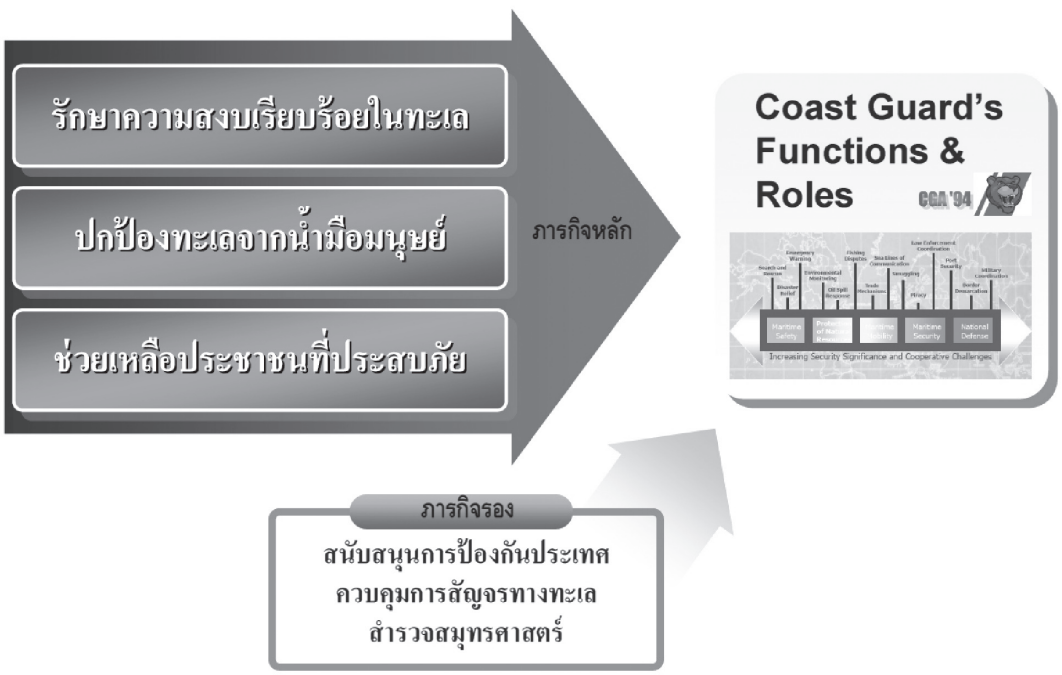
แผนภาพ : ลักษณะการจัดหน่วยปฏิบัติงานในทะเล

[๔] มีการศึกษาพบว่าจากประเทศที่มีหน่วยยามฝั่ง ๑๔๒ ประเทศ หน่วยยามฝั่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปถึง ๔๐ ชื่อ ขึ้นการบังคับบัญชากับกระทรวง/ทบวง/กรมที่แตกต่างกันไปถึง ๒๑ สังกัด. Prabhakaran Paleri, "Coast Guards of the World and Emerging Maritime Threats," Research Report, Ocean Policy Research Foundation, Tokyo, pp. 115, 190-192.

ต่างประเทศมีภารกิจ หน้าที่ โครงสร้าง และรูปแบบการจัดหน่วยเป็นอย่างไร เพื่อที่จะได้นำมาเป็นแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยต่อไป

ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยยามฝั่ง

ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยยามฝั่งแต่ละประเทศ จะมีความแตกต่างกันไปตามหลักการและเหตุผลซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล สิ่งท้าทายทางทะเล กิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล และแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศนั้น โดยประเทศที่มองเห็นความสำคัญของทะเลอย่างเช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และอินเดีย ต่างมอบภารกิจให้หน่วยยามฝั่งค่อนข้างมาก เช่น การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล การรักษาความสงบเรียบร้อยในทะเล การปกป้องทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางทะเล การควบคุมการสัญจรทางทะเล การเปิด/ปิดสะพาน การออกใบอนุญาตเดินเรือ การสำรวจสมุทรศาสตร์ การป้องกันประเทศในยามสงคราม และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เรียกได้ว่าครบ ๕ เป้าหมายตามกิจกรรมต่าง ๆ ในทะเลที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในขณะที่หน่วยยามฝั่งขนาดเล็ก เช่น ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ชิลี และอิตาลี ได้รับมอบภารกิจในสัดส่วนที่น้อยลงมา สำหรับออสเตรเลียและมาเลเซียได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีชื่อว่า Australian Border Protection Command และ Malaysian Maritime Enforcement Agency ทำหน้าที่เสมือนเป็นหน่วยยามฝั่งของประเทศ ซึ่งเมื่อนำภารกิจของหน่วยยามฝั่งประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะของประเทศกลุ่มตัวอย่างมาจัดหมวดหมู่แล้วพบว่า หน่วยยามฝั่งส่วนใหญ่มีภารกิจและหน้าที่ดังนี้



แผนภาพ : ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยยามฝั่ง

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

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

อย่างไรก็ตามจะสังเกตได้ว่า หน่วยยามฝั่งของหลายประเทศจะไม่ได้รับมอบภารกิจด้านการควบคุมการสัญจรทางทะเล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศเล็กและมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี เป็นต้น งานในส่วนนี้จึงมอบหมายให้กองทัพเรือของประเทศนั้นรับไปดำเนินการเนื่องจากมีความพร้อมกว่า และที่สำคัญมีความเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของรัฐ อย่างไรก็ตามประเทศที่มีความพร้อม และเล็งเห็นความสำคัญและความต่อเนื่องในการดำเนินงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างญี่ปุ่นและสหรัฐฯ จะมอบภารกิจด้านการควบคุมการสัญจรทางทะเลให้หน่วยยามฝั่งรับผิดชอบด้วย

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ หลายประเทศ เช่น สหรัฐฯ อินเดีย อิตาลี และชิลี กำหนดให้หน่วยยามฝั่งมีภารกิจป้องกันประเทศด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยยามฝั่งของประเทศดังกล่าวมีสถานะเป็นหน่วยงานทางทหาร อย่างไรก็ตามหากเกิดสงครามขึ้นจริงแล้ว หน่วยยามฝั่งของทุกประเทศก็จะทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันประเทศไปโดยปริยาย แต่หากมีการกำหนดภารกิจนี้ไว้ตั้งแต่ต้น จะทำให้การเตรียมความพร้อมรบของหน่วยยามฝั่งมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างของหน่วยยามฝั่ง

โครงสร้างหน่วยยามฝั่งส่วนใหญ่แล้วจะคล้ายกับองค์กรทางทะเลทั่ว ๆ ไป กล่าวคือเป็นลูกผสมระหว่างกองทัพเรือและตำรวจน้ำ เป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นไป มีอำนาจในการบริหารจัดการ มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติ แบ่งออกเป็นส่วนอำนวยการ ส่วนสนับสนุน และส่วนปฏิบัติการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

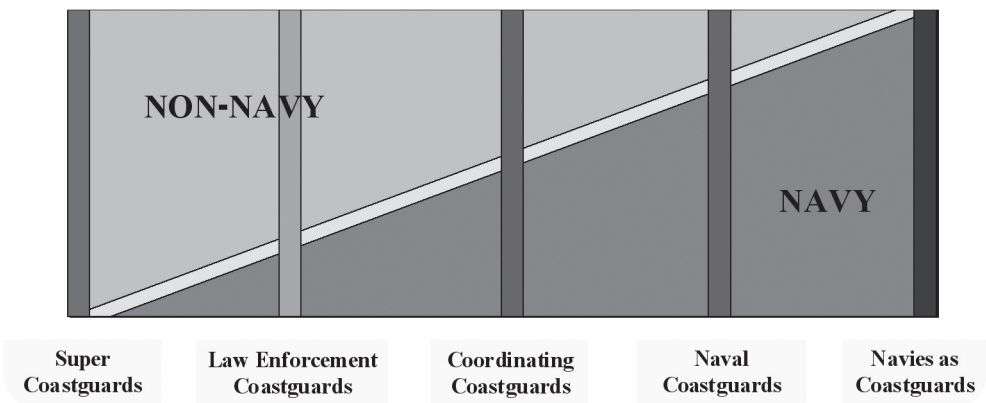
๑. ส่วนอำนวยการ อาจประกอบด้วยกรม/กอง/แผนกต่าง ๆ ตามสายงานฝ่ายอำนวยการทั่วไป เช่น การกำลังพล การข่าว ยุทธการ การส่งกำลังบำรุง นโยบายและแผน กิจการพลเรือน และการสื่อสาร เป็นต้น และอาจมีฝ่ายรับผิดชอบงานตามหน้าที่ เช่น ฝ่ายค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ฝ่ายป้องกันสิ่งแวดล้อม ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายควบคุมการสัญจรทางน้ำ ฝ่ายต่างประเทศ และฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น

๒. ส่วนสนับสนุน อาจประกอบด้วยโรงเรียน ศูนย์ฝึก หน่วยวิจัยและพัฒนา หน่วยซ่อมบำรุง และพลาธิการ เป็นต้น

๓. ส่วนปฏิบัติการ ต้องมีบุคลากรที่มีความชำนาญ มีกำลังทางเรือและอากาศยานที่เพียงพอ วางกำลังครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบ พร้อมปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง มีศูนย์ปฏิบัติการที่ทันสมัย และมีการกระจายอำนาจให้หน่วยรองตามพื้นที่ย่อย เป็นต้น

รูปแบบของหน่วยยามฝั่ง

รูปแบบของหน่วยยามฝั่งสามารถแบ่งได้หลายรูปแบบ โดยอาจจะแบ่งตามสถานะหน่วย เช่น แบบพลเรือน แบบทหาร หรือแบบผสมผสานระหว่างพลเรือนและทหาร หรืออาจแบ่งตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ เช่น เป็นหน่วยบังคับใช้กฎหมาย หรือเป็นหน่วยรบ เป็นต้น แต่อย่างที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งจะต้องพิจารณาว่าหน่วยงานนี้สมควรอยู่ในบริบทใดของแนวคิดในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และจะต้องสัมพันธ์กับหน่วยปฏิบัติงานในทะเลอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ดังนั้นเพื่อให้การแบ่งรูปแบบหน่วยยามฝั่งของการศึกษาในครั้งนี้ สามารถนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียได้ตามขั้นตอนที่วางไว้ จึงแบ่งรูปแบบการจัดหน่วยยามฝั่งเป็น ๕ แบบ[๕] ดังนี้



แผนภาพ : รูปแบบของหน่วยยามฝั่ง

๑. Super Coastguards เป็นแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศที่ไม่มีกองทัพเรือมีแต่เพียงหน่วยยามฝั่งหน่วยเดียวเท่านั้นที่ปฏิบัติหน้าที่เกือบจะทุกอย่างในทะเล ตั้งแต่การแสวงประโยชน์จากทะเล การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปกป้องสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการป้องกันประเทศ หน่วยยามฝั่งแบบนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ต้องรับภาระหนัก เพราะเป็นหน่วยงานหลักของประเทศที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงานในทะเล หน่วยยามฝั่งแบบนี้มีสถานะเป็นหน่วยงานพลเรือนขึ้นการบังคับบัญชากับกระทรวงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กระทรวงกลาโหม ตัวอย่างของหน่วยยามฝั่งแบบนี้ได้แก่ หน่วยยามฝั่งไอซ์แลนด์ และหน่วยยามฝั่งมัลดีฟส์ เป็นต้น

๒. Law Enforcement Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งที่มีสถานะเป็นทั้งหน่วยงานพลเรือน และหน่วยงานทหาร มีการจัดหน่วยงานแยกออกจากกองทัพเรืออย่างเด็ดขาด อาจขึ้นการบังคับบัญชากับกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กระทรวงคมนาคม สำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงกลาโหมก็ได้ โดยในยามปกติจะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างกว้างขวาง

[๕] ประยุกต์จากแนวคิดของ Geoffrey Till นักยุทธศาสตร์ทะเลที่แบ่งหน่วยยามฝั่งออกเป็น ๔ 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.

หลายมิติ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการควบคุมการสัญจรทางทะเล แต่ในยามสงครามจะทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันประเทศ สำหรับประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบนี้ ได้แก่ สหรัฐฯ อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย เป็นต้น

๓. Coordinating Coastguards เป็นแบบผสมผสานระหว่างหน่วยงานพลเรือนและหน่วยงานทหาร เพื่อปฏิบัติหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานคล้ายการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจโดยสนธิกำลังจากกองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวมขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน ภายใต้การอำนวยการจากส่วนกลางในลักษณะของการประสานการปฏิบัติ และเนื่องจากเป็นการรวมกำลังของหน่วยงานจากหลายกระทรวง หน่วยยามฝั่งแบบนี้โดยมากจะขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี โดยอาจแต่งตั้งผู้แทนจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายด้วย ยกตัวอย่างเช่น Border Protection Command ของออสเตรเลีย และ Maritime and Coastguard Agency ของสหราชอาณาจักร เป็นต้น

๔. Naval Coastguards เป็นหน่วยยามฝั่งสังกัดกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม มีสถานะเป็นหน่วยงานทหารที่ได้มีการจัดเตรียมกำลังทางเรือไว้ปฏิบัติงานด้านนี้เป็นการเฉพาะ โดยกำลังทางเรือหลักจะมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ ส่วนกำลังพลหน่วยยามฝั่งจะปฏิบัติงานด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลอย่างต่อเนื่อง กำลังพลอาจมีการหมุนเวียนไปประจำหน่วยอื่นบ้างตามวาระ แต่จะต้องรักษามาตรฐานเมื่อกลับมาปฏิบัติงานในหน่วยยามฝั่งอีกครั้ง ตัวอย่างของประเทศที่จัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบนี้ ได้แก่ ชิลี นอร์เวย์ และอิตาลี เป็นต้น

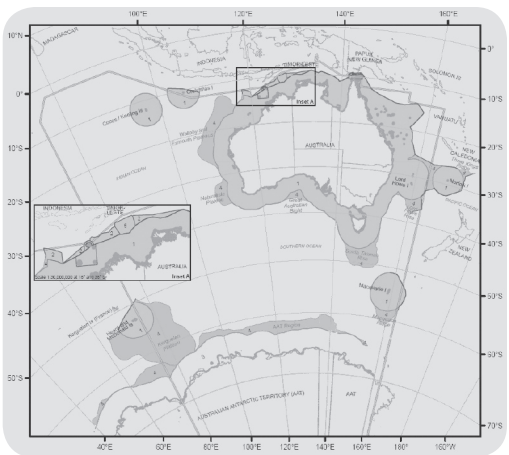
๕. Navies as Coastguards ประเทศที่มีกองทัพเรือเป็นเพียงหน่วยงานเดียวในทะเล ถือว่าปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยยามฝั่งแบบนี้ เพราะนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศแล้ว กองทัพเรือหรือหน่วยยามฝั่งแบบนี้จะต้องรับหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไปโดยปริยาย เพราะไม่มีหน่วยงานอื่นช่วยทำ ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติงานของกองทัพเรือหลายประเทศในแถบลาตินอเมริกา แอฟริกา และหลาย ๆ ประเทศในเอเชียแปซิฟิก เป็นต้น

ตัวอย่างหน่วยยามฝั่งต่างประเทศ

เครือรัฐออสเตรเลีย

ออสเตรเลียไม่มีหน่วยงานประจำที่มีชื่อเรียกว่าหน่วยยามฝั่ง หากแต่มีกองบัญชาการป้องกันชายแดน (Border Protection Command) ที่มีลักษณะโครงสร้างการจัดหน่วยเป็นกองกำลังเฉพาะกิจ (Task Force) ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเสมือนเป็นหน่วยยามฝั่งของประเทศ ทั้งนี้เพราะด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขาดแคลนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในทะเล รัฐบาลออสเตรเลียจึงไม่สามารถจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เหมือนหลาย ๆ ประเทศ และไม่อาจมอบหมายให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดที่มีอยู่แล้ว รับผิดชอบการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

โดยลำพัง จึงนำแนวความคิดในการรวมศักยภาพของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน (Whole of Government Approach)[๖] โดยมอบหมายให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับนโยบาย ส่วนกองบัญชาการป้องกันชายแดนเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติ มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทะเลตลอดแนวชายฝั่งออสเตรเลียที่ยาวประมาณ ๓๗,๐๐๐ กิโลเมตร และในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่คิดเป็นพื้นที่เกือบ ๑๖ ล้านตารางกิโลเมตร ซึ่งนับว่าใหญ่เป็นอันดับสาม ของโลก นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลในเขตพื้นที่ค้นหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue Region - SRR) ที่ออสเตรเลียรับผิดชอบอีกด้วย[๗]



บทเรียนจากสงครามโลกทั้งสองครั้ง ทำให้ออสเตรเลียตระหนักดีว่า ภัยคุกคามที่จะเข้าสู่ประเทศนั้นมาจากทะเลเป็นหลัก ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดปฏิบัติการร่วม (Joint Operation) ลาดตระเวนทางทะเลระหว่างกองทัพเรือและกองทัพอากาศ ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ภายหลังจากที่รัฐบาลออสเตรเลียประกาศเขตทำการประมง (Australian Fishing Zone) ที่มีเนื้อหาสาระคล้ายกับประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของหลาย ๆ ประเทศ ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ได้ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทหาร (กองทัพเรือและกองทัพอากาศ) และหน่วยงานพลเรือน (กรมประมง) ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในมิติที่ไม่ใช่เฉพาะทางการทหาร ยิ่งกว่านั้นเหตุการณ์ ๙/๑๑ ทำให้ออสเตรเลียตระหนักถึงภัยคุกคามจากการก่อการร้าย และประเมินว่าภัยคุกคามดังกล่าวอาจเข้าสู่ประเทศผ่านเส้นทางคมนาคมทางทะเล รัฐบาลจึงได้จัดตั้งกองบัญชาการร่วมป้องกันพื้นที่นอกชายฝั่ง (Joint Offshore Protection Command) เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (Attorney-General's Department) ขึ้นเมื่อปี ๒๕๔๘ (ค.ศ.๒๐๐๕) ทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานภาครัฐที่มาขึ้นการควบคุมทางยุทธการ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามทางทะเลและคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีกำลังจากกระทรวงกลาโหม (Department of Defence), กรมศุลกากร (Australian Customs Service), กรมประมง (Australian Fisheries Management Authority) และกรมควบคุมโรคติดต่อ (Australian Quarantine and Inspection Service) มาร่วมปฏิบัติงานภายใต้ผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน ซึ่งต่อมาไม่นาน กองบัญชาการร่วมป้องกันพื้นที่นอกชายฝั่งได้ปรับเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกองบัญชาการป้องกันชายแดนเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ (ค.ศ.๒๐๐๕)

---

[๖] "Managing Contemporary Maritime Security Challenges," *Security Management*, Colonel, Marcus Fielding, 14 October 2008, >http://www.securitymanagement.com.au/article.php?action=view&article__id=98> (12 September 2009).

[๗] Ian Campbell, Commander, BPC Legal Officer, "Maritime Security : The Australian Regulatory Response," (Presentation at Australian Command and Staff College, Canberra, 2007).

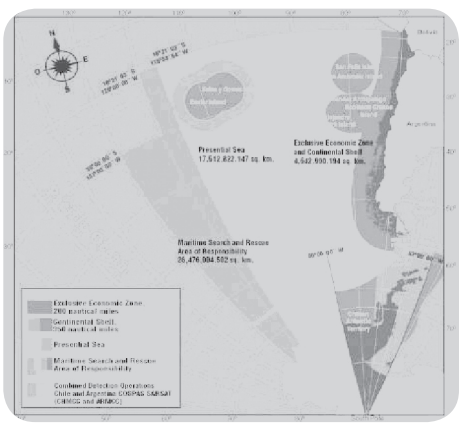
อาศัยอำนาจการควบคุมทางยุทธการและการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กองบัญชาการป้องกันชายแดนมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบจากภัยคุกคามความมั่นคง[๔] อันประกอบด้วย การกระทำความผิดในพื้นที่ประกาศเป็นเขตหวงห้าม, การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในทะเลโดยมิชอบ, การก่อให้เกิดมลพิษในทะเล, การนำเข้าและส่งออกวัตถุและสารต้องห้าม, การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย, การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงทางชีวภาพ (Bio-Security), การกระทำอันเป็นโจรสลัด, การปล้นสะดม, การก่ออาชญากรรมในทะเล และการก่อการร้ายทางทะเล

เนื่องจากหน่วยงานนี้มีลักษณะเป็นหน่วยเฉพาะกิจที่ควบคุม และประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมปฏิบัติการ ดังนั้นนโยบายในการดำเนินงานจึงไม่ได้มาจากหน่วยงานต้นสังกัดโดยตรง ซึ่งออสเตรเลียได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการทะเลระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Maritime Management Committee) ขึ้นเมื่อปี ๒๕๔๘ (ค.ศ.๒๐๐๕) ทำหน้าที่เป็นคลังสมอง (Think Tank) เพื่อกำหนดเข็มมุ่งทางยุทธศาสตร์ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และเสนอแนะหนทางปฏิบัติที่เหมาะสมแก่คณะกรรมาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Committee of Cabinet) ผ่านเลขาธิการคณะกรรมาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (Secretaries' Committee on National Security) โดยมีผู้บัญชาการกองบัญชาการป้องกันชายแดนทำหน้าที่เป็นประธานคณะที่ปรึกษาหน่วยปฏิบัติการร่วมทางทะเล (Joint Agencies Maritime Advisory Group) ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงาน (Working Groups) ได้แก่ คณะทำงานด้านการประเมินภัยคุกคามและความเสี่ยง (Threat and Risk Assessment), คณะทำงานด้านการวางแผน (Planning Advisory), คณะทำงานด้านปฏิบัติการ (Operational Response), คณะทำงานด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information Sharing), คณะทำงานด้านกฎหมายทะเล (Maritime Legislation), คณะทำงานด้านการประชาสัมพันธ์และการรับรู้ (Public Information and Awareness) และคณะอนุกรรมการประสานงานกองบัญชาการระดับภูมิภาค (Maritime Advisory Liaison Committee Meetings at Border Protection Command Regional Office Location)

[๔] Australian Border Protection Command, *Concept of Operations,* (Canberra : 2008), pp. 17-21.

สาธารณรัฐชิลี

นอกเหนือจากดินแดนบนทวีปอเมริกาใต้ที่มีขนาดเกือบ ๗๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรแล้ว ชิลียังครอบครองเกาะแก่งเล็ก ๆ บริเวณนอกฝั่งตะวันตกของทวีปอีกมากกว่า ๕,๐๐๐ เกาะ และดินแดนในมหาสมุทรแปซิฟิกที่ห่างไกลจากประเทศหลายพันไมล์ รวมทั้งพื้นที่อ้างสิทธิ์เหนือทวีปแอนตาร์กติกาอีกกว่า ๑,๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร จึงทำให้ชิลีจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของกำลังทางเรืออย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการป้องกันประเทศ และดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยในการเดินเรือ เพราะมากกว่าร้อยละ ๘๐ ของการค้าขายระหว่างประเทศของชิลีอาศัยเส้นทางคมนาคมขนส่งทางทะเล และที่สำคัญคือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดสาธารณภัย หรือการลำเลียงสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลตามเกาะแก่งที่ความเจริญยังเข้าไม่ถึงตลอดแนวชายฝั่งที่ยาวเกือบ ๖,๕๐๐ กิโลเมตร และเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่มีประมาณ ๔.๕ ล้านตารางกิโลเมตร ซึ่งหากรวมพื้นที่รับผิดชอบในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลของชิลีด้วยแล้ว พื้นที่รับผิดชอบของกองทัพเรือ (หน่วยยามฝั่ง) จะเพิ่มเป็นประมาณ ๒๖.๕ ล้านตารางกิโลเมตร ใหญ่เกือบเป็น ๕ เท่าของทวีปอเมริกาใต้[๙]



การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นภารกิจที่กองทัพเรือชิลีได้รับมอบหมายจากรัฐบาลมาตั้งแต่เมื่อครั้งประกาศเอกราชจากราชอาณาจักรสเปนในปี ๒๓๖๑ (ค.ศ.๑๘๑๘) โดยผู้บัญชาการทหารเรือในสมัยนั้นนอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการในการปกป้องอธิปไตยทางทะเลแล้ว ยังดำรงตำแหน่งผู้บังคับการท่าเรือ (Captain of the Port) รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ บนเรือพาณิชย์, การกำหนดมาตรฐานเดินเรือ, การดูแลเครื่องช่วยในการเดินเรือทั้งบนฝั่งและตามเส้นทางเดินเรือ, การบริหารบุคลากรเดินเรือ และการสร้าง/ซ่อม/บำรุงรักษาท่าเรือ ซึ่งภายหลังจากกิจการเดินเรือภายในประเทศได้เจริญเติบโตเป็นลำดับ จนรัฐบาลเห็นความสำคัญและได้จัดตั้งกิจการพาณิชยนาวีแห่งชาติ (National Merchant Marine) ขึ้นเมื่อปี ๒๓๗๙ (ค.ศ.๑๘๓๖) เป็นผลสืบเนื่องให้เกิดการจัดตั้งกระทรวงการสงครามและพาณิชยนาวีขึ้นในปีถัดมา โดยในส่วนของการสงครามจะรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร และในส่วนของพาณิชยนาวีจะรับผิดชอบงานทะเลด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสงคราม จวบจนวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๓๙๑ (ค.ศ.๑๘๔๘) รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายกำหนดเขตพื้นที่ทางทะเลและจัดตั้งกรมอาณาเขตทะเล (Directorate of Maritime Territory) เป็นหน่วยงานสังกัดกองทัพเรือเพื่อดูแลความปลอดภัยของเรือในพื้นที่รับผิดชอบ[๑๐]

---

[๙] "The Navy's Area of Responsibility," Chilean Navy, <http:/www.armada.cl/prontus__armada/site/artic/20091013/pags/2009103200253.html> (13 August 2009).

[๑๐] "About Directemar/History," Chilean Navy, <http://www..directemar.cl/dgtm/english-version/history.htm> (13 August 2009).

ภายหลังจากการใช้กฎหมายนี้มานานเกือบ ๑๓๐ ปี รัฐบาลชิลีได้ออกกฎหมายเดินเรือ (Navigation Act) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๑ (ค.ศ.๑๙๗๘) เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่และเพิ่มเติมภารกิจให้กรมอาณาเขตทะเลอีก ได้แก่ การให้หน่วยงานนี้เป็นตัวแทนรัฐบาลอย่างเป็นทางการในกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับทะเล การอนุรักษ์นิเวศน์ทะเล (Sea's Ecology) ซึ่งต่อมาส่งผลให้หน่วยงานนี้ได้รับภารกิจปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกระทรวงกลาโหม และที่สำคัญกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ ได้เปลี่ยนชื่อกรมอาณาเขตทะเลเป็นกรมอาณาเขตทะเลและพาณิชยนาวี (General Directorate for Maritime Territory and Merchant Marine - DIRECTEMAR) หรือหน่วยยามฝั่งชิลี (Chilean Coast Guard) สังกัดกองทัพเรือจวบจนถึงปัจจุบัน

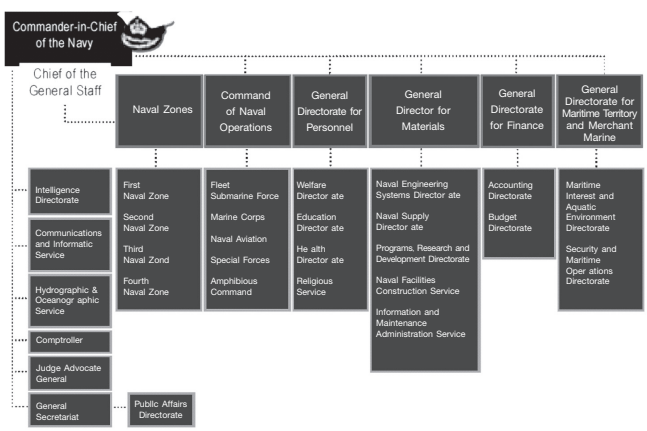
กองทัพเรือชิลีได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่เรียกว่า Three Vectors Strategy[๑๑] ประกอบด้วย

๑. Defence Vector เป็นยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายที่จะพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพให้สามารถทำหน้าที่ป้องกันประเทศได้อย่างสมบูรณ์ โดยกองทัพเรือจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในเชิงป้องปรามกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ การป้องกันอธิปไตยทางทะเล และการรับมือกับภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น

๒. International Vector เป็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการร่วมดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาคมโลก ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ การสนับสนุนปฏิบัติการด้านมนุษยธรรม การแสดงกำลัง การฝึกร่วม และการสร้างสัมพันธ์กับนานาประเทศ

๓. Maritime Vector ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ ที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน โดยกองทัพเรือมอบหมายหน้าที่นี้ให้หน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

ดังนั้น นอกเหนือจากภารกิจในการป้องกันประเทศและสนับสนุนนโยบายด้านการต่างประเทศตามภารกิจหลักของกองทัพเรือแล้ว หน่วยยามฝั่งชิลีได้รับมอบหมายหน้าที่สำคัญเป็นการเฉพาะ[๑๒] ได้แก่ การป้องกันและช่วยชีวิตประชาชนในทะเล, การควบคุมและป้องกันมลพิษทางทะเล, การรักษาความปลอดภัยในการเดินเรือ, การจัดพิมพ์แผนที่เดินเรือ, การดูแลเครื่องช่วยในการเดินเรือ, การสนับสนุนการพยากรณ์อากาศ, การดำรงการสื่อสารตามแนวชายฝั่ง, การให้ความช่วยเหลือในพื้นที่กันดารห่างไกล, การค้นคว้าและวิจัยวิทยาศาสตร์ทางน้ำ, การส่งเสริมกิจกรรมกีฬาทางทะเล, การป้องกันการลำเลียงสิ่งของโดยผิดกฎหมาย และการบังคับใช้ ISPS Code



---

๑๑ Chilean Navy, Vigia:Magazine, (Valparaiso : Morgan Impresores, 2006), pp. 10-15.

๑๒ "Maritime Vector," Chilean Navy, <http://www.armada.Cl/prontus__armada/site/artic/20091014/pags/20091014150020.html> (13 August 2009).

กองทัพเรือชิลีมีการจัดส่วนราชการภายในโดยมีหน่วยยามฝั่งเป็นหน่วยขึ้นตรง[๑๓] แบ่งพื้นที่ปฏิบัติการทางทะเลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันฝั่งและควบคุมการเดินเรือออกเป็น ๔ ภาคทหารเรือ (Naval Zones)[๑๔] ได้แก่

๑. First Naval Zone มีกองบัญชาการภาคตั้งอยู่ที่เมือง Valparaiso

๒. Second Naval Zone มีกองบัญชาการภาคตั้งอยู่ที่เมือง Talcahuano

๓. Third Naval Zone มีกองบัญชาการภาคตั้งอยู่ที่เมือง Punta Arenas

๔. Forth Naval Zone มีกองบัญชาการภาคตั้งอยู่ที่เมือง Iquique

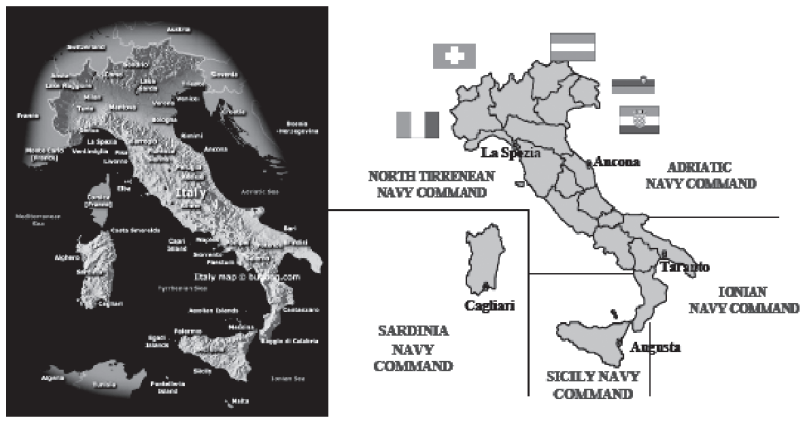
สาธารณรัฐอิตาลี

เนื่องจากภูมิศาสตร์ของประเทศที่ตั้งอยู่ตามแนวเทือกเขาที่ยังเคลื่อนตัวอยู่ อิตาลีต้องเผชิญกับปัญหาภัยธรรมชาตินานาประการ เช่น แผ่นดินไหว ดิน/โคลนถล่ม ภูเขาไฟระเบิด น้ำท่วม และการทรุดตัวของแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวแอฟริกันที่ต้องการใช้อิตาลีเป็นเส้นทางผ่านเข้าไปขอลี้ภัยตามประเทศต่าง ๆ ในยุโรป รวมไปถึงความจำเป็นในการดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยในการขนส่งทางทะเลที่เป็นเส้นทางหลักในการลำเลียงอาหาร พลังงาน และผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาหลากหลายในทะเลทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม และภัยคุกคามที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ ทำให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของอิตาลีในพื้นที่ทะเลอาณาเขต ๑๕๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ๓๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ตลอดแนวชายฝั่งทะเลยาวประมาณ ๘,๐๐๐ กิโลเมตร มีความสำคัญ มีความจำเป็น และมีเอกลักษณ์โดดเด่นเฉพาะตัว โดยรัฐบาลได้มอบภารกิจเหล่านี้ให้หน่วยยามฝั่งอิตาลี (Italian Coast Guard) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพเรือรับไปดำเนินการ

---

[๑๓] Chilean Navy, Vigia:Magazine, (Valparaiso:Morgan Impresores, 2006), p.6.

[๑๔] "Naval Zones Commands," Chilean Navy, <http.//www.armada.cl/prontus__armada/site/artic/20091013/pags/20091013195409.html> (13 August 2009).



ความพยายามของอิตาลีในการแสวงประโยชน์ และรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีมายาวนาน โดยในอดีตนั้นกิจการพาณิชยนาวีจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานพลเรือน ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั้งปวงให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ ในขณะที่การรักษาความปลอดภัยท่าเรือและการบังคับใช้กฎหมายจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางทหารสังกัดกองทัพเรือ ต่อมาภายหลังรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) ว่าด้วยการควบรวมกิจการพาณิชยนาวีและการท่าเรือเข้าด้วยกันเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๐๘ (ค.ศ.๑๘๖๕) เป็นผลให้ความพยายามในการแสวงประโยชน์และรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเริ่มเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น จนเมื่ออิตาลีเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๑ หน่วยงานนี้ได้ถูกปรับสถานะเป็นหน่วยงานทางทหารทำหน้าที่สนับสนุนการรบ ซึ่งต่อมาในช่วงปลายของสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทหารเรือได้อนุมัติให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ป้องกันประเทศร่วมกับกองทัพเรืออย่างเต็มตัว และได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพเรืออย่างสมบูรณ์ในเดือนกันยายน ๒๔๖๖ (ค.ศ.๑๙๒๓) โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า ๑๔๐ ปี หน่วยงานนี้ได้วิวัฒนาการมาตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนภารกิจที่หลากหลายมากขึ้นตามสภาวะแวดล้อมทางทะเล หรือขนาดองค์กรที่ใหญ่ขึ้นตามปริมาณงาน จนกระทั่งวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๒ (ค.ศ.๑๙๘๙) หน่วยงานนี้ได้มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Guardia Costiera หรือรู้จักกันในนามของหน่วยยามฝั่งอิตาลี[๑๕]

หน่วยยามฝั่งอิตาลีเป็นหน่วยงานสังกัดกองทัพเรือ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นของหน่วยงานอื่น[๑๖] โดยภารกิจที่ได้รับเพิ่มเติมจากกระทรวงคมนาคม (Ministry of Infrastructures and Transports) ได้แก่ การดูแลโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือ การขนส่งทางทะเล การควบคุมท่าเรือ และความปลอดภัยในการเดินเรือ นอกจากนี้ยังได้รับมอบภารกิจจากอีกหลายกระทรวงในเรื่องต่าง ๆ อีก เช่น การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (กระทรวงมหาดไทย), การประมง (กระทรวงเกษตร), มลพิษทางทะเล (กระทรวงสิ่งแวดล้อม), โบราณวัตถุใต้ทะเล (กระทรวงวัฒนธรรม) และสวัสดิการประจำเรือ (กระทรวงแรงงาน) เป็นต้น โดยจัดแบ่ง

---

[๑๕] "ITCG Short History," *Italian Coast Guard,* 2006, <http://www.guardiacostiera.it/en/shorthistory.cfm> (13 August 2009).

[๑๖] "ITCG Tasks," *Italian Coast Guard,* 2006, <http://www.guardiacostiera.it/en/index.cfm> (13 August 2009).

เป็นกลุ่มงานสำคัญ ได้แก่ การดูแลความปลอดภัยในการเดินเรือด้วยการควบคุมเรือสินค้า เรือประมง และเรือท่องเที่ยว รวมทั้งเรือเดินทะเลต่างประเทศที่เข้ามาในน่านน้ำอิตาลี โดยอาศัยอำนาจของ Port State Control, การควบคุมการทำประมงให้เป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศและสอดคล้องกับกฎหมายของประชาคมยุโรป (Europe Union), การป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล, การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล, การบังคับใช้กฎหมายในทะเล เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, การลักลอบขนสินค้าไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร, การคุ้มครองโบราณวัตถุใต้ทะเล, การสนับสนุนงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทางทะเล และการสนับสนุนปฏิบัติการของกระทรวงกลาโหม

หน่วยยามฝั่งอิตาลีมีสำนักงานผู้บังคับบัญชาและส่วนอำนวยการตั้งอยู่ ณ ที่ทำการกระทรวงคมนาคม ประกอบด้วยฝ่ายกำลังพล ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายปฏิบัติการและแผน ฝ่ายวิจัยและพัฒนา ฝ่ายธุรการและส่งกำลังบำรุง ฝ่ายความปลอดภัย และฝ่ายยุทโธปกรณ์ มีฐานปฏิบัติการวางกำลังตลอดแนวชายฝั่ง ประกอบด้วย กำลังทางเรือและอากาศยาน, ชุดประดาน้ำ ๔ ชุด ประจำการที่ San Benedetto del Tronto, Naples, Messina และ Cagliari, สถานีดาวเทียม COSPAS/SARSAT, กองสิ่งแวดล้อมทางทะเล และกองประมง[๑๗]

สาธารณรัฐอินเดีย

อินเดียตั้งอยู่ทางตอนเหนือของมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมหลักเส้นทางหนึ่งของโลก ประมาณกึ่งหนึ่งของตู้คอนเทนเนอร์สินค้าลำเลียงผ่านเส้นทางนี้ แต่ด้วยระยะขอบฝั่งที่ยาวประมาณ ๗,๕๐๐ กิโลเมตร จึงมักมีการลำเลียงสินค้าโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร และมีการเข้า/ออกเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นประจำ นอกจากนี้ประมาณหนึ่งในสามของการขนส่งน้ำมันทางทะเลของโลกก็ผ่านพื้นที่นี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งหากจะนับเฉพาะเรือน้ำมันที่เดินทางผ่านเข้า/ออกเขตเศรษฐกิจจำเพาะของอินเดียที่มีขนาดประมาณ ๒ ล้านตารางกิโลเมตรแล้ว ในแต่ละปีจะมีมากกว่า ๓,๐๐๐ ลำ คิดเป็นปริมาณน้ำมัน ๕๕๐ ล้านเมตริกตัน อีกทั้งยังคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น ๔ เท่าภายในปี ๒๕๖๓ (ค.ศ.๒๐๒๐) ซึ่งจากสถิติแล้วเรือเหล่านี้มีจำนวนมากที่ไม่ได้มาตรฐาน ประสบเหตุน้ำมันรั่ว หรือเกยตื้นบ่อยครั้งเฉลี่ยแล้วประมาณ ๑๕ ลำต่อเดือน[๑๘] และที่สำคัญอินเดียต้องพึ่งพาทะเลเป็นอย่างมากในการทำประมงเพื่อหาเลี้ยงคนในชาติ ซึ่งปริมาณปลาที่จับได้ก็ถือว่ามากเป็นอันดับ ๓ ของโลก อีกทั้งยังต้องอาศัยทะเลเป็นเส้นทางในการค้าขายถึงร้อยละ ๙๐ นำเข้าพลังงานเพื่อใช้ภายในประเทศร้อยละ ๗๐ และเชื่อมต่อความเจริญไปยังเกาะต่าง ๆ อีก ๑,๑๙๗ เกาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมู่เกาะอันดามันและนิโคบาร์ที่ห่างออกไปทางทิศตะวันออกถึง ๑,๓๐๐ กิโลเมตร สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนกระตุ้นให้รัฐบาลมีความต้องการที่จะคงไว้ซึ่งความปลอดภัยและเสรีภาพในการแสวงประโยชน์จากทะเลอย่างยั่งยืน โดยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการบริหารจัดการทะเล[๑๙] ให้กองเรือพาณิชย์รับผิดชอบการค้าขายระหว่างประเทศ

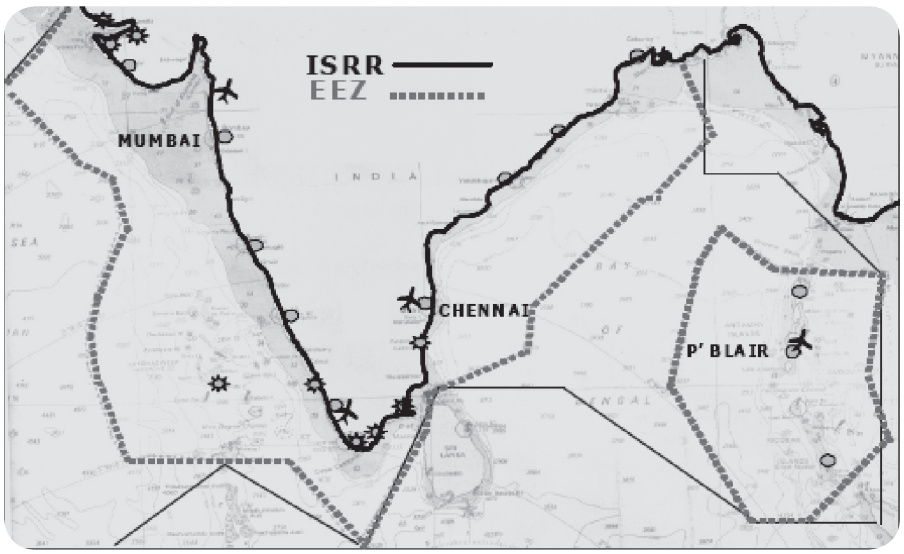
---

๑๗ "ITCG Peripheral Structure," *Italian Coast Guard,* 2006, <http://www.guardiacostiera.it/en/peripheralstructure.cfm> (13 August 2009).

๑๘ Alok K. Madhukar, Commandant, Indian Coast Guard, "Maritime Challenges in India," (Presentation at the International Cooperation Program for Coast Guards in South East Asia 2008, Korea Coast Guard Headquarters, Incheon, 2008).

๑๙ Ibid.

กองเรือประมงดำเนินกิจการประมง กองทัพเรือทำหน้าที่ป้องกันอธิปไตยทางทะเล ส่วนหน่วยยามฝั่งอินเดีย (Indian Coast Guard) ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทะเล ช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล และป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล ด้วยยุทโธปกรณ์ที่เหมาะสมและกำลังพลที่ได้รับการฝึกฝนเป็นการเฉพาะเหมือนหน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ[๒๐]



การลักลอบนำเข้าสินค้าหนีภาษี เป็นปัญหารุมเร้าเศรษฐกิจของอินเดียอย่างมากในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๖๐ เรือตรวจการณ์ศุลกากรของกองทัพเรือจำนวน ๕ ลำ ที่ได้รับมอบหมายให้ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งหลายภาคส่วนของอินเดียโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพเรือได้มีการกล่าวถึงความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานทางทหาร เพื่อปฏิบัติงานด้านนี้มานานแล้ว จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ยกประเด็นนี้เสนอรัฐบาล เพื่อให้พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทางทะเล รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายในสภาวการณ์ทางทะเลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจจะหมายถึงการบูรณาการกำลังของหน่วยงานในทะเลที่มีอยู่แล้วเข้าด้วยกัน หรือการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ที่มีลักษณะคล้ายหน่วยยามฝั่งของหลายประเทศ โดยผู้บัญชาการทหารเรือในขณะนั้น ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นของการประสานงานการปฏิบัติทั้งปวงในทะเล ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งยังแสดงความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายในทะเลนั้นไม่น่าจะให้กองทัพเรือรับผิดชอบ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อการเตรียมความพร้อมรบ นอกจากนี้การนำเรือรบที่มีคุณค่าทางยุทธการสูงและทหารที่ฝึกไว้เพื่อทำสงครามมาปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในยามปกตินั้นเป็นการไม่คุ้มค่า ซึ่งในเดือนกันยายน ๒๕๑๗

[๒๐] "Indian Coast Guard History," Indian Coast Guard, <http://indiancoastguard.nic.in/Indiancoastguard/history/history.html> (1 October 2009).

(ค.ศ.๑๙๗๔) รัฐบาลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ (The Committee) เพื่อศึกษาข้อขัดข้องในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย การปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งไปในคราวเดียวกัน โดยผลการศึกษาได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่มีลักษณะโครงสร้างคล้ายกองทัพเรือ สังกัดกระทรวงกลาโหม ทำให้รัฐบาลเร่งออกพระราชบัญญัติพื้นที่ทางทะเล (Maritime Zone Act) เพื่อสงวนสิทธิ์เรื่องเขตพื้นที่ทางทะเลและรองรับการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่จะมีขึ้นในอนาคตอันใกล้[๒๑]

ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าหน่วยยามฝั่งที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นั้น ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหมหรือกระทรวงกิจการภายในประเทศ (Ministry of Home Affairs) ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งตามที่คณะกรรมาธิการฯ เสนอในตอนแรก โดยให้กระทรวงกลาโหมพิจารณาจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเฉพาะกาล (Interim Coast Guard) ประกอบด้วยนายทหารเรือชั้นยศพลเรือโทและนายทหารฝ่ายอำนวยการอัตราโครง (Nucleus Headquarters) รับผิดชอบจัดทำรายละเอียดโครงสร้างของหน่วยยามฝั่ง ซึ่งภายหลังได้มีคำสั่งจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเฉพาะกาลเพื่อดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกิจการการเมือง (Cabinet Committee on Political Affair) หลังจากนั้นหน่วยยามฝั่งเฉพาะกาลได้เสนอแผนพัฒนาหน่วยยามฝั่ง (๑๙๗๘ - ๑๙๘๔) ต่อคณะกรรมการฯ โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการจัดหาเรืออากาศยาน และกำลังพล[๒๒] จนวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๒๑ (ค.ศ.๑๙๗๘) รัฐสภาอินเดียได้ผ่านพระราชบัญญัติหน่วยยามฝั่ง ๑๙๗๘ (Coast Guard Act 1978) จัดตั้งหน่วยยามฝั่งสังกัดกระทรวงกลาโหม ปิดฉากกระบวนการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่ใช้เวลาเกือบ ๑๐ ปี

หน่วยยามฝั่งอินเดีย มีหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางตามภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหน่วยยามฝั่ง อันได้แก่ การประกันความปลอดภัยเกาะเทียมและสิ่งปลูกสร้างในทะเล, การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตใต้ทะเลที่ใกล้จะสูญพันธุ์, การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล, การสนับสนุนกรมศุลกากรในการต่อต้านการลักลอบลำเลียงสินค้าผิดกฎหมาย, การช่วยเหลือลูกเรือประมงที่ประสบภัย, การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยและทรัพย์สินในทะเล, การป้องกันการลักลอบจับสัตว์น้ำในทะเล, การสนับสนุนการสำรวจสมุทรศาสตร์, การบังคับใช้กฎหมายทะเล และการปฏิบัติอื่น ๆ ตามนโยบายรัฐบาล ในการนี้หน่วยยามฝั่งอินเดียได้ประมวลภารกิจออกเป็น ๖ กลุ่มงาน[๒๓] ได้แก่ การรักษาความมั่นคงนอกชายฝั่ง (Offshore Security), การรักษาความมั่นคงสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (Marine Environmental Security), การรักษาความมั่นคงพื้นที่ทางทะเล (Maritime Zone Security), การรักษาความปลอดภัยทางน้ำ (Marine Safety), การสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Assistance) และการรักษาความมั่นคงประเทศ (National Security)

---

[๒๑] ข้อมูลประมวลจากหลายแหล่ง. “Indian Coast Guard,” Wikipedia, 11 October 2009, <http://en.wikipedia.org/wiki/Indian__Coast__Guard> (13 October 2009). “Indian Coast Guard History (in detail).” Indian Coast Guard, <http://indiancoastguard.nic.in/Indiancoastguard/history/morehistory.html> (1 October 2009). Arunachlam E Vazhuthi, Commandant, Indian Coast Guard, “India’s Country Report,” (Presentation at the International Cooperation Program for Coast Guards in South East Asia 2008, Korea Coast Guard Headquarters, Incheon, 2008).

[๒๒] Ibid.

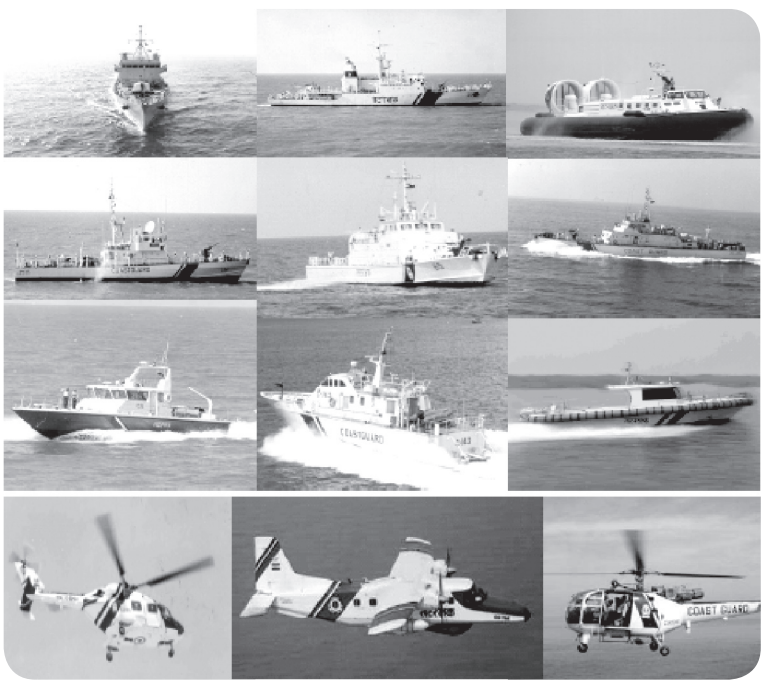
[๒๓] Prabhakaran Paleri, Director-General, Indian Coast Guard, “Role of Indian Coast Guard in Search and Rescue of Fishers at Sea,” Bay of Bengal News, (March 2006), p. 23.

หน่วยยามฝั่งอินเดียมีกองบัญชาการตั้งอยู่ ณ กรุงนิวเดลี แบ่งพื้นที่ปฏิบัติการออกเป็น ๓ ภาค ได้แก่

๑. หน่วยยามฝั่งภาคตะวันตก (Coast Guard Western Region) มีกองบัญชาการตั้งอยู่ที่เมือง Mumbai ควบคุม ๕ เขต ได้แก่ Porbandar, Mumbai, New Mangalore, Kochi และ Goa

๒. หน่วยยามฝั่งภาคตะวันออก (Coast Guard Eastern Region) มีกองบัญชาการตั้งอยู่ที่เมือง Chennai ควบคุม ๔ เขต ได้แก่ Vizag, Paradip, Haldia และ Kolkata

๓. หน่วยยามฝั่งภาคอันดามันและนิโคบาร์ (Coast Guard Andaman & Nicobar Region) มีกองบัญชาการตั้งอยู่ที่เมือง Port Blair ควบคุม ๒ เขต ได้แก่ Diglipur และ Campbell Bay[๒๔]

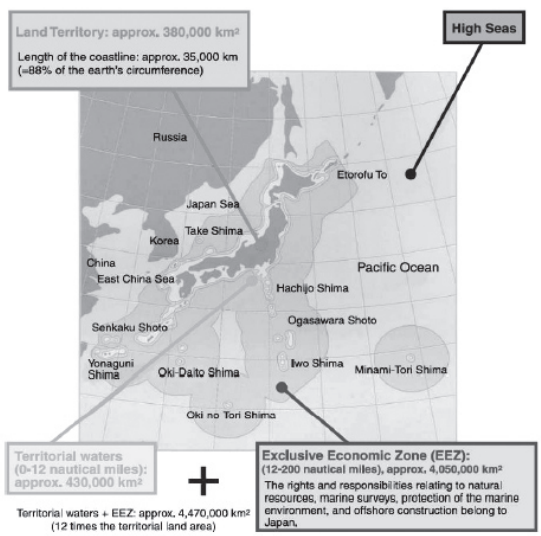


ญี่ปุ่น

ด้วยความที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะ ประกอบกับจำนวนประชากรที่มีมากเป็นอันดับ ๑๐ ของโลก ทำให้ทรัพยากรของญี่ปุ่นที่มีอยู่บนผืนแผ่นดินไม่เพียงพอต่อการบริโภค จำเป็นต้องแสวงหาทรัพยากรเพิ่มเติมจากต่างประเทศ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาญี่ปุ่นได้ใช้ทะเลเป็นเส้นทางในการลำเลียงทหารเพื่อทำสงครามแย่งชิงทรัพยากร แต่ในปัจจุบันญี่ปุ่นกำลังแสวงประโยชน์จากทะเลโดยตรง ดังจะเห็นได้จากกองเรือประมงญี่ปุ่นที่ทำรายได้เข้าประเทศอย่างมหาศาล กิจการเดินเรือทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ล้วนแต่มีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลให้รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติจากภัยคุกคาม

[๒๔] "Indian Coast Guard Organization," *Indian Coast Guard,* <http://indiancoastguard.nic.in/Indiancoastguard/org/org.htm.> (13 October 2009).

ต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาร่วมกับข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการลดบทบาทและจำกัดการเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพเรือ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตัดสินใจจัดตั้งหน่วยยามฝั่งญี่ปุ่น (Japan Coast Guard) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนปัจจุบันได้พัฒนาเป็นหน่วยงานในระดับชั้นนำของโลก รับผิดชอบพื้นที่รอบชายฝั่งทะเลที่ยาวเกือบ ๓๕,๐๐๐ กิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ทะเลอาณาเขตประมาณ ๔๓๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และเขตเศรษฐกิจจำเพาะประมาณ ๔ ล้านตารางกิโลเมตร[๒๕]



หน่วยยามฝั่งญี่ปุ่นเดิมมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Maritime Safety Agency จัดตั้งขึ้นมากว่า ๖๐ ปีแล้วตั้งแต่ ๒๗ เมษายน ๒๔๙๑ (ค.ศ.๑๙๔๘) และได้เคยจัดเรือกวาดทุ่นระเบิดไปปฏิบัติงานในสงครามเกาหลีภายใต้องค์การสหประชาชาติในปี ๒๔๙๓ (ค.ศ.๑๙๕๐) ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อภาษาอังกฤษเป็น Japan Coast Guard เมื่อ ๒๕๔๓ (ค.ศ.๒๐๐๐) ปัจจุบันเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงที่ดิน ผังเมือง คมนาคม และการท่องเที่ยว (Land, Infrastructure, Transport and Tourism)[๒๖]

ภารกิจของหน่วยยามฝั่งญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น ๖ ด้าน[๒๗] ได้แก่

๑. การประกันความมั่นคง (Ensuring Security) เป็นกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับการลาดตระเวนตรวจการณ์ การสืบสวนหาผู้กระทำความผิดเพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และป้องกันการกระทำความผิดในทะเล เช่น การทำประมงผิดกฎหมาย การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการก่อการร้าย

๒. การช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Saving Lives) เป็นกลุ่มงานที่รับผิดชอบระบบรักษาความปลอดภัยทางน้ำ เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทางทะเล

๓. การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Protecting the Marine Environment) เป็นการดำเนินงานเพื่อให้คำแนะนำ การลาดตระเวนตรวจการณ์ การบังคับใช้กฎหมาย และการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทางทะเล

๔. การเตรียมรับมือภัยพิบัติ (Preparing for Disaster) เป็นการคงไว้ซึ่งระบบที่พร้อมจะตอบสนองต่อภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอย่างทันท่วงที

---

๒๕ Japan Coast Guard, *Japan Coast Guard Pamphlet,* (Tokyo:2008), p.1.

๒๖ "Japan Coast Guard," *Wikipedia,* 22 September 2009, <http:en.wikipedia.org/wiki/Japan__ Coast__ Guard> (27 September 2009).

๒๗ Japan Coast Guard, *Japan Coast Guard Pamphlet,* (Tokoy:2008), pp.2-3.

๕. การสำรวจสมุทรศาสตร์ (Exploring the Ocean) เป็นกลุ่มงานที่ทำหน้าที่สำรวจวิทยาศาสตร์ทางทะเลเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสนับสนุนการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางทะเล และช่วยให้การเดินเรือในทะเลเป็นไปโดยปลอดภัย

๖. การสนับสนุนการเดินเรือ (Supporting Navigation) หน่วยยามฝั่งญี่ปุ่นทำหน้าที่สนับสนุนการเดินเรือเพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยในการสัญจรทางน้ำ

การจัดส่วนราชการของหน่วยยามฝั่งญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน[๒๘] ได้แก่ ส่วนสำนักงานผู้บังคับบัญชา ส่วนอำนวยการ ส่วนศึกษา และส่วนปฏิบัติการ โดยแบ่งพื้นที่บริหารจัดการเป็น ๑๑ ภาค ซึ่งแต่ละภาคจะควบคุมการปฏิบัติของสำนักงาน สถานีเรือ สถานีอากาศยาน สถานีสมุทรศาสตร์ และศูนย์แนะนำการจราจรภายในพื้นที่รับผิดชอบ

สหรัฐอเมริกา

ภายหลังการประกาศอิสรภาพจากจักรวรรดิอังกฤษในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ สถานภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยี และการทหารของสหรัฐฯ ได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง กลายเป็นมหาอำนาจเคียงคู่กับสหภาพโซเวียตจนก่อให้เกิดสงครามเย็น โดยในห้วงเวลาดังกล่าว สหรัฐฯ ได้มีบทบาทอย่างมากในเวทีระหว่างประเทศเนื่องจากเป็นแหล่งทุนขนาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญ เป็นศูนย์รวมความบันเทิง เป็นแหล่งศึกษาค้นคว้า และเป็นแหล่งผลิตเทคโนโลยีชั้นนำ รวมทั้งอยู่ฝ่ายชนะสงครามโลกทั้งสองครั้ง ซึ่งภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต สหรัฐฯ ได้กลายเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียว ดังจะเห็นได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่ใหญ่เป็นอันดับหนึ่งของโลก มูลค่าผลผลิตด้านอุตสาหกรรมที่มากเป็นอันดับหนึ่งของโลก และกำลังทางทหารที่มีศักยภาพมากที่สุดของโลก เป็นต้น[๒๙] ซึ่งตลอดเวลาเกือบ ๒๒๐ ปีที่ผ่านมา สหรัฐฯ ได้ใช้กำลังอำนาจของชาติด้านต่าง ๆ เพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ

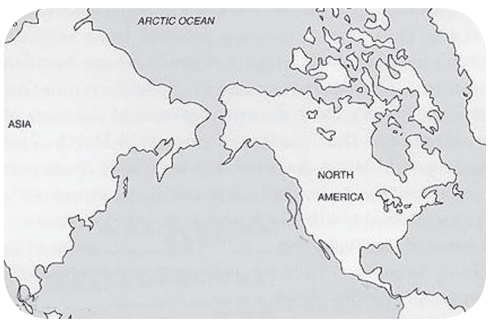
---

๒๘ Japan Coast Guard, Japan Coast Guard Pamphlet, (Tokyo : 2008) pp. 4-5.

๒๙ George Friedman, The Next 100 Years : A Forecast for the 21st Century (New York : The Doubleday Publishing Group, 2009), pp. 16-18.

โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลนั้น สหรัฐฯ ได้ฝากความหวังในการปกป้องอธิปไตยทางทะเลไว้กับกองทัพเรือ ในขณะที่การป้องกันสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเล การรักษาไว้ซึ่งชีวิตและทรัพย์สินในทะเล และการรักษาความสงบเรียบร้อยในทะเลนั้น สหรัฐฯ ไว้วางใจมอบภารกิจเหล่านี้ให้หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ (United States Coast Guard) รับผิดชอบ

ผลประโยชน์ของสหรัฐฯ มีอยู่มากมายทั้งในน่านน้ำสหรัฐฯ และนอกออกไป (Seas around Her and far beyond) มีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ ๑๗๔,๐๐๐ กิโลเมตร และพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะประมาณ ๑๑.๓ ล้านตารางกิโลเมตร ใหญ่ที่สุดในโลก[๓๐]



ย้อนกลับไปสมัยมีชัยชนะในสงครามปฏิวัติอเมริกา (American Revolutionary War) สถานะทางการคลังของประเทศที่ผ่านการสู้รบมาหลายปีย่อมอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่ สิ่งแรกที่รัฐบาลกลางสหรัฐฯ ต้องรีบดำเนินการอย่างเร่งด่วนคือการหารายได้เข้ารัฐเพื่อที่จะได้นำเงินไปใช้ในการบริหารประเทศ รัฐบาลจึงเล็งไปที่การค้าขายทางทะเลซึ่งในขณะนั้นกำลังเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการสร้างงานสร้างรายได้ และนำความมั่งคั่งเข้าประเทศอย่างมหาศาล แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลจะได้รับประโยชน์ (ทางตรง) จากกิจกรรมดังกล่าวน้อยมาก ซ้ำยังต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาประภาคารและเครื่องช่วยในการเดินเรือที่มีอยู่ตามเมืองท่าสำคัญ ๆ รวมทั้งที่จะต้องจัดหาเพิ่มเติมอีกในอนาคต จึงเกิดแนวคิดที่จะจัดเก็บภาษีจากการค้าขายทางทะเล ควบคู่ไปกับการสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการใช้ประโยชน์จากทะเลให้มากขึ้น ซึ่งต่อมาอีกไม่นาน รัฐบาลสหรัฐฯ ได้กำหนดมาตรการจัดเก็บภาษีทางทะเล และได้จัดตั้งกองประภาคาร (Lighthouse Service) สังกัดกระทรวงการคลัง (Treasury Department) ขึ้นเมื่อปี ๒๓๓๒ (ค.ศ.๑๗๘๙) ก่อนที่ภายหลังจะถูกย้ายไปสังกัดกระทรวงพาณิชย์ (Department of Commerce) ซึ่งมาตรการจัดเก็บภาษีที่กำหนดขึ้นนั้นไม่ได้รับความร่วมมือจากพ่อค้าเรือสำเภามากนัก ยังมีการลักลอบนำเข้า/ส่งออกสินค้าโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรอยู่เป็นนิจ รัฐบาลจึงจัดตั้งกองเรือรัษฎากร (Revenue Cutter Service) สังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่บังคับใช้มาตรการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในปี ๒๓๓๓ (ค.ศ.๑๗๙๐) ส่งผลให้รัฐบาลมีรายได้มาใช้ในการบริหารประเทศตามที่คาดหวังไว้ อีกไม่กี่ปีต่อมากองเรือรบฝรั่งเศสได้เข้ามารุกรานเสรีภาพในการใช้ทะเลของสหรัฐฯ มีการจับยึดเรือสินค้าหลายลำในทะเลหลวง รัฐสภา (Congress) สหรัฐฯ จึงมีมติให้เพิ่มขีดความสามารถของกองเรือรัษฎากร และมอบหน้าที่การป้องกันชายฝั่งทะเลและขับไล่อริราชศัตรูให้กองเรือรัษฎากรอีกภารกิจหนึ่ง ซึ่งกองเรือนี้ได้ต่อสู้กับกองเรือรบฝรั่งเศสในสงคราม Quasi - War จนสงครามสิ้นสุดลงในปี ๒๓๔๔ (ค.ศ.๑๘๐๑)[๓๑]

---

[๓๐] United States Coast Guard, Coast Guard Publication 1, U.S. Cost Guard : America's Maritime Guardian (Washington, DC : 2009), p. 3.

[๓๑] ข้อมูลประมวลจากหลายแหล่ง. George E. Krietemeyer, Captain USCG (Ret). The Coast Guardsman's Manual (9th ed; Maryland : Naval Institute Press, 2000), pp. 3-9. United States Coast Guard, Coast Guard Publication 1, U.S. Coast Guard : America's Maritime Guardian (Washington, DC : 2009), pp. 25-59. "USCG History," United States Coast Guard, 29 October 2008, <http://www.uscg.mil/history/>(30 October 2009). "United States Coast Guard," Wikipedia, 20 September 2009, <http://en.wikipedia.org/wiki/United__ States__ Coast__Guard> (25 September 2009).

ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๘๔๐ ได้เกิดเหตุระเบิดหลายครั้งในเรือกลไฟ โดยสาเหตุเกิดจากหม้อน้ำ (Boilers) ที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นผลให้เรือจำนวนมากได้รับความเสียหายและมีผู้เสียชีวิตนับพันคน จนรัฐสภาไม่อาจนิ่งนอนใจฝากมาตรฐานความปลอดภัยไว้กับอู่ต่อเรือเพียงอย่างเดียว จึงได้จัดตั้งกองตรวจเรือกลไฟ (Steamboat Inspection) สังกัดกระทรวงยุติธรรม (Justice Department) เพื่อตรวจสอบหม้อน้ำและมาตรฐานการต่อเรือ ก่อนที่ภายหลังจะย้ายหน่วยงานนี้ไปสังกัดกระทรวงการคลัง และในช่วงเวลาเดียวกันนี้เอง รัฐสภาได้เห็นความสำคัญของชีวิตลูกเรือที่อับปางในทะเล และความจำเป็นในการมีเครื่องช่วยเดินเรือที่เหมาะสม จึงได้จัดตั้งหน่วยงานช่วยชีวิต (Life - Saving Service) และสำนักงานการเดินเรือ (Bureau of Navigation) สังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมารัฐบาลมีแนวคิดที่จะยุบรวมหน่วยปฏิบัติงานในทะเล (เว้นกองทัพเรือ) เข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยเริ่มด้วยการออกกฎหมายหน่วยยามฝั่งที่ ๒๓๙ (Coast Guard Act 239) ยุบรวมกองเรือรัษฎากรและหน่วยงานช่วยชีวิตเข้าด้วยกัน โดยให้เรียกชื่อหน่วยงานใหม่ว่าหน่วยยามฝั่ง ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมาในปี ๒๔๘๒ (ค.ศ.๑๙๓๙) ได้ยุบกองประภาคารเข้ามารวมกับหน่วยงานใหม่นี้ จากนั้นได้ยุบกองตรวจเรือกลไฟพร้อมสำนักงานการเดินเรือเข้ามารวมในหน่วยยามฝั่งอีก ก่อนที่หน่วยงานทั้งหมดจะย้ายไปสังกัดกระทรวงคมนาคม (Department of Transportation) ซึ่งหลังจากเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายก่อเหตุโจมตีสหรัฐฯ เมื่อ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ (ค.ศ.๒๐๐๑) รัฐสภาได้จัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) และย้ายหน่วยยามฝั่งมาสังกัดกระทรวงใหม่ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ (ค.ศ.๒๐๐๓) จนถึงปัจจุบัน[๓๒]

หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ เป็นหน่วยงานทหารเพียงหน่วยงานเดียวที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงกลาโหม (Department of Defense) และไม่ได้ถูกจำกัดด้วย Posse Comitatus Act ที่ห้ามทหารปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายกับประชาชนภายในประเทศ จึงเป็นหน่วยงานที่มีคุณลักษณะพิเศษสามารถผสมผสานขีดความสามารถด้านการทหาร การปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม และการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชน ทำให้ได้รับบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐฯ ในทุกพื้นที่ทางทะเลที่ผลประโยชน์เหล่านี้มีความเสี่ยง โดยจัดกลุ่มภารกิจออกเป็น ๕ เป้าหมาย[๓๓] ได้แก่

๑. ความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) เป็นกลุ่มงานที่มุ่งขจัดการสูญเสียชีวิต การบาดเจ็บ และความเสียหายของทรัพย์สินที่เกิดจากการคมนาคมทางน้ำ การประมง และการใช้เรือเพื่อความสำราญ

---

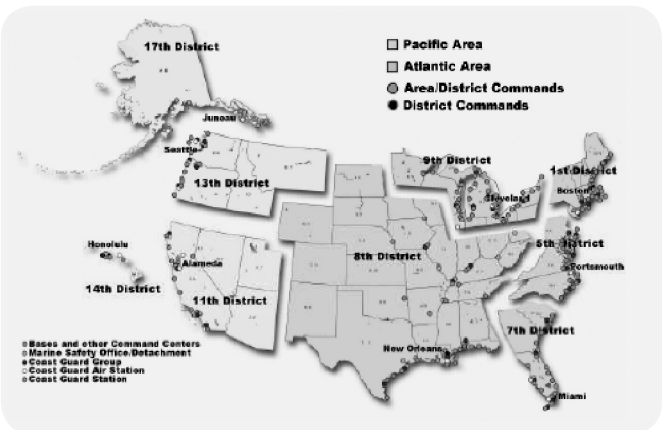
[๓๒] Ibid.

[๓๓] ภารกิจที่ได้รับมอบตามกฎหมายมีด้วยกัน ๑๑ ภารกิจ ได้แก่ Search and Rescue, Marine Safety, Ports Waterways & Coastal Security, Defense Readiness, Drug Interdiction, Migrant Interdiction, Ice Operations, Aids to Navigation, Living Marine Resources, Marine Environmental Protection และ Other Law Enforcement ซึ่งใน U.S. Coast Guard Strategy (2007) ได้แบ่งภารกิจดังกล่าวเป็น ๓ บทบาท ได้แก่ Maritime Safety, Maritime Security และ Maritime Stewardship.

๒. ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการลำเลียงสิ่งของและบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ เช่น ยาเสพติด สิ่งของผิดกฎหมาย ผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้ก่อการร้ายเข้าประเทศผ่านเส้นทางสัญจรทางน้ำ ป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย และดำเนินการกับผู้กระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ในทะเล

๓. การสัญจรทางทะเล (Maritime Mobility) เป็นการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการค้าขายทางทะเลและกำจัดอุปสรรคใด ๆ ที่จะขัดขวางการคมนาคมขนส่งสินค้า/ประชาชนอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนแสวงความสำราญจากทะเลได้อย่างเต็มที่ในเวลาเดียวกัน

๔. การป้องกันประเทศ (National Defense) นอกจากการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลแล้ว หน่วยยามฝั่งยังรับผิดชอบปกป้องประเทศในเขตป้องกันประเทศทางทะเล (Maritime Defense Zones) อีกด้วย

๕. การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ (Protection of Natural Resources) เป็นการดำเนินงานเพื่อป้องกันและจำกัดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและเป็นสาเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการคมนาคมทางทะเล การประมง และการใช้เรือเพื่อความสำราญ

หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ มีโครงสร้างการจัดส่วนราชการเพื่อรองรับลักษณะงานที่หลากหลายและสลับซับซ้อน โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนอำนวยการ (Headquarters Organization) ส่วนหน่วยขึ้นตรง (Headquarters Units) และส่วนปฏิบัติการและสนับสนุน (Operating and Supporting Units) ซึ่งแบ่งออกเป็นกองบัญชาการภาคและกองบัญชาการเขตตามภาพ