



หลักนิติธรรมกับการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย
ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐

จัดทำโดย นายฉัตรชัย พรหมเลิศ
รหัส ๖๐๐๕๐๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สิทธิของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย
ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

นายฉัตรชัย พรหมเลิศ^๑

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลักด้านการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ได้กำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม รวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมภัยทุกประเภท ทั้งภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และภัยธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง รวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรม ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ได้ยึดมั่นในหลักนิติธรรมเพื่อ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคทั่วถึง และเป็นธรรม โดยใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเครื่องมือในการให้บริการสาธารณะด้านการจัดการสาธารณสุขโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและเป็นเอกภาพในการบริหารงาน โดยการบูรณาการการทำงานร่วมกันจากทุกภาคส่วน ส่งผลให้หน่วยงานทุกระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้ามามีบทบาทในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดให้มีผู้บัญชาการเหตุการณ์ทำหน้าที่บริหารจัดการสาธารณสุขแต่ละระดับอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานในการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยอย่างเป็นขั้นตอน ส่งผลให้ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว ทั่วถึง เป็นธรรม สามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นเมืองปลอดภัยน่าอยู่ และประชาชนมีความเชื่อมั่นศรัทธาในระบบการจัดการสาธารณสุขของรัฐ

คำสำคัญ การจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

^๑อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (นักบริหารสูง) กระทรวงมหาดไทย
รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นักศึกษาลัทธิสุตฺตนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

๑. หลักวิชาการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ หลักนิติธรรม

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งนับเป็นนิมิตอันดีที่กฎหมายสูงสุดของประเทศได้วางบทบัญญัติไว้ ทำให้ “หลักนิติธรรม” ที่เป็นหลักการนามธรรม เกิดมีชีวิตขึ้นและสามารถที่จะจับต้องได้ในทางการปกครอง ส่งผลให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยและภาครัฐต่างให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างจริงจัง และต้องตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจอย่างถูกต้องโดยไม่ลุแก่อำนาจ รวมถึงจะใช้อำนาจโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไม่ได้

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law เป็นหลักการพื้นฐานประการสำคัญที่นักกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนิยมนำไปปรับใช้กับระบบการเมืองการปกครองภายในประเทศ เพื่อให้สังคมส่วนรวมบังเกิดความสงบเรียบร้อยและประชาชนทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข สอดคล้องกับความหมายตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งให้คำนิยาม “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย นั่นเอง ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่เชื่อว่า มีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เน้นไปในหลักการปกครองประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมาย คือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า Rule นั้น สามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้ ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดี คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และ หมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ ยังมีนักปรัชญากฎหมายและนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ที่ให้ความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ได้อย่างน่าพิจารณา ซึ่งผู้เขียนขอยกมากล่าวถึงพอสังเขป ดังนี้^๒

Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกันที่มีชื่อเสียงในด้านกฎหมายมหาชน ได้อธิบายถึงกฎหมายที่มีองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมปรากฏอยู่ กฎหมายนั้นต้องมีลักษณะสำคัญ ๘ ประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ : ต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่ ๒ : ต้องได้รับการประกาศอย่างเปิดเผย

ประการที่ ๓ : ต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลัง

ไปในอดีต

ประการที่ ๔ : ต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

ไม่เป็นธรรม

ประการที่ ๕ : ต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

ประการที่ ๖ : ต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

^๒ อุกฤษ มงคลนาวิน. (มกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕). “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมไทย”. วารสารจตุลนิติ. หน้า ๔-๕.

ประการที่ ๗ : ต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ประการที่ ๘ : กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้ว

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม กล่าวว่า หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law หมายถึง สังคมที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค หากมีอะไรเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล จะศาลอะไรก็ขอให้ศาลที่ใช้อำนาจทางตุลาการโดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้บ อย่างนี้จึงจะเรียกว่า Fair Trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม^๓

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ว่าหมายถึง “นิติธรรมวินัย” ได้แก่ “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ชน ให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง^๔”

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล มีความเห็นว่า “หลักนิติธรรม” เป็นพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือตามอำเภอใจ และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย^๕

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ

ประการที่ ๑ : ด้านสาระ หมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย

ประการที่ ๒ : ด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่

ประการที่ ๓ : ด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และ

ประการที่ ๔ : ด้านเป้าหมาย หมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน สรุปหลักนิติธรรมว่าประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๑๑ ข้อ ดังนี้

(๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

(๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน

(๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๔) การปกครอง โดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม

^๓ วิษณุ เครืองาม. ปาฐกถาสาธารณะสมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย (Using the Rule of Law in Thailand)”. เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ ณ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ที่มา : <<https://www.scribd.com/doc/๑๒๓๖๐๐๐๕๔/การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย>>.

^๔ ธานินทร์ ภัยวิเชียร. (กันยายน ๒๕๕๔). “หลักนิติธรรม”. *วารสารยุติธรรมคู่ขนาน* ๖(๑). หน้า ๑๖-๑๗.

^๕ ประยูร กาญจนดุล. (พฤษภาคม ๒๕๕๓). “หลักนิติธรรมไทย”. *นิติรัฐ นิติธรรม*. หน้า ๑๔๐.

(๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

(๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

(๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน

(๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

(๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม

(๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

จากแนวคิดของนักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่ทำให้ฝ่ายบริหารและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้นโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วย หลักการย่อย ๒ ประการ ได้แก่

๑. หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ถือเป็นหลักประกันหลักนิติธรรมประการสำคัญ เนื่องจากกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎหมายและผูกพันตนอยู่กับบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ใน ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายได้บัญญัติหรือกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมาย แต่หากกฎหมายไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติ แต่ถ้าเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจเพื่อประโยชน์และความผาสุกของประชาชน หากไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วก็เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ เช่น การอนุญาตหรือเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือประชาชนนอกเหนือจากการดำเนินการของภาครัฐ การเปิดรับบริจาคเงินหรือสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการจัดตั้งกลุ่มจิตอาสาหรือจิตสาธารณะช่วยเหลือสังคมโดยไม่ใช้งบประมาณของทางราชการ เป็นต้น

๒. หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เป็นหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองมีความชอบธรรมในการกระทำการใด ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐในฐานะที่ขึ้นชื่อว่าเป็นฝ่ายปกครอง ต้องมีฐานอำนาจมาจากการที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้

๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

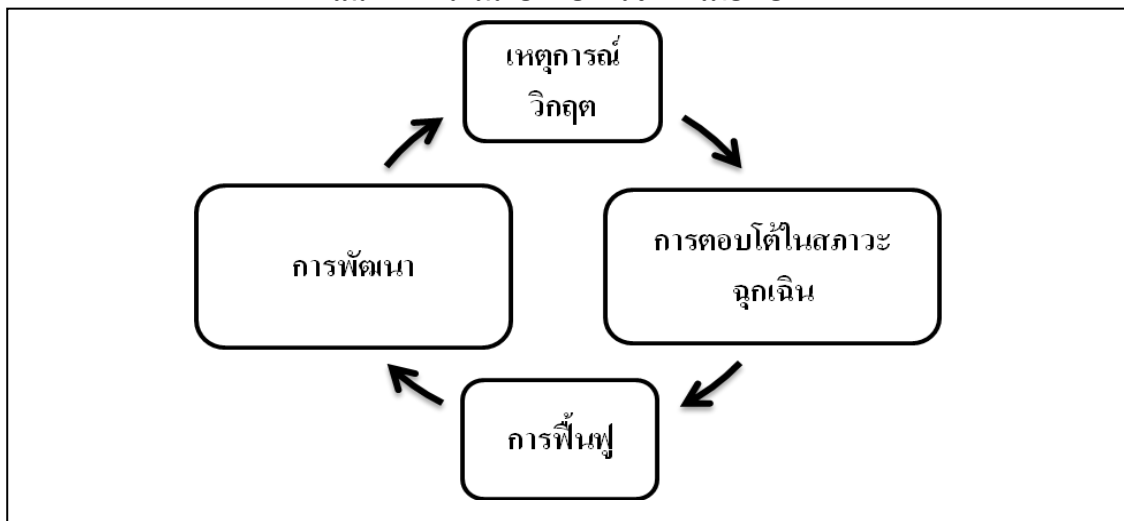
ในยุคโบราณ มีความเชื่อว่าการเกิดภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่มีผลมาจากการเรียงตัวของดวงดาวบนท้องฟ้าที่ส่งผลกระทบต่อโลกและมนุษย์ จะเห็นได้จากคำว่า “Disaster” ที่มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก^๖ คือ คำว่า “dis” และ “astro” ซึ่งหมายความว่า “Bad star” หรือ ดวงดาวที่นำมาซึ่งความหายนะ ซึ่งสื่อความหมายว่า หากมีผู้พบเห็นสิ่งนี้เมื่อใด ก็จะทำให้เกิดภัยพิบัติหรือความเสียหายขึ้นในไม่ช้า ดังนั้น ความเข้าใจ

^๖ที่มา : <<https://en.wikipedia.org/wiki/Disaster#Etymology>> The root of the word *disaster* ("bad star" in Greek) comes from an astrological sense of a calamity blamed on the position of planets.

ดังกล่าวจึงนำไปสู่ความเชื่อที่ว่าภัยพิบัติเป็นการกระทำของพระผู้เป็นเจ้าที่ลงโทษความเลวร้ายของมนุษย์ ความเชื่อนี้พบทั้งในวัฒนธรรมตะวันตกทั้งกรีกและโรมัน รวมถึงวัฒนธรรมตะวันออกซึ่งนำไปสู่การสร้างความพึงพอใจให้กับพระเจ้าด้วยการบูชาัญญ การอ่อนน้อมและขอขมาต่าง ๆ นานา เพื่อไม่ให้พระเจ้าลงโทษ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดนี้มีความเชื่อว่าภัยธรรมชาติถือเป็นเรื่องการจัดระเบียบสังคมโดยอำนาจที่อยู่เหนือการควบคุมของมนุษย์ ประกอบกับการไม่มีความรู้ความเข้าใจในเหตุการณ์ภัยธรรมชาติ จึงทำให้เกิดความเชื่อและยอมรับว่าภัยพิบัติถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยพระเจ้า เราจึงมักพบว่าในยุคโบราณการจัดการภัยพิบัติจะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะถูกครอบด้วยความเชื่อเรื่องเวรกรรมและปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม

ในยุคแนวคิดดั้งเดิม ความคิดในการจัดการภัยพิบัติเริ่มพัฒนาขึ้น โดยเน้นเรื่องการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยชี้ให้เห็นว่านโยบาย ยุทธศาสตร์ และกิจกรรมได้มุ่งไปที่การจัดสรรทรัพยากรและบุคลากรเพื่อดำเนินการระหว่างเกิดเหตุเพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และการฟื้นฟูภายหลังเกิดเหตุเป็นหลัก เนื่องจากมองว่ารัฐบาลมีหน้าที่ในการป้องกันและตอบสนองต่อภัยพิบัติ ซึ่งแนวคิดนี้เป็นผลมาจากยุคสงครามที่มีการต่อต้านการรุกรานจากศัตรูที่เป็นอันตรายต่อพลเมืองและเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการใช้กำลังทหารเข้าจัดการความเรียบร้อย ต่อมาจึงได้เปลี่ยนแนวคิดให้ทันสมัยขึ้น โดยมองว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นเรื่องของชุมชนและสังคมเพราะเกิดแนวคิดที่ว่าภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อชุมชน จึงต้องฝึกให้ชุมชนหรือสังคมตอบสนองต่อภัยพิบัติด้วยตนเอง

แนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ^๗

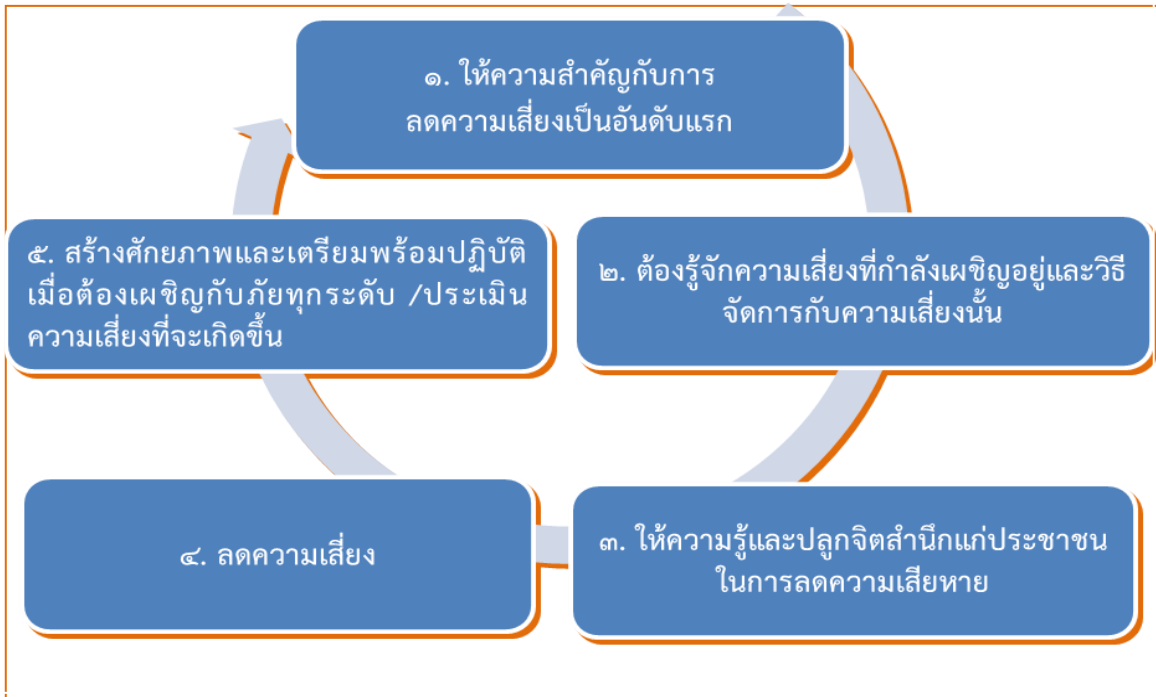


ปัจจุบัน แนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติจะมีลักษณะการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น โดยมองที่การจัดการความเสี่ยงต่อการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) กล่าวคือ เน้นกระบวนการเชิงระบบซึ่งเป็นกระบวนการทางด้านการบริหารจัดการ การตัดสินใจในองค์กร การใช้ทรัพยากรและทักษะทางการปฏิบัติงาน เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และนโยบายที่วางไว้ รวมถึงการพัฒนาปรับปรุงทักษะต่าง ๆ ในการรับมือกับเหตุการณ์ เพื่อลดผลกระทบอันร้ายแรงจากสภาวะอันตรายของภัย และลดโอกาสที่จะทำให้ภัยคุกคามกลายเป็นภัยพิบัติ การจัดการภัยพิบัติครอบคลุมถึงการหามาตรการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว มุ่งที่การวางแผนตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ จนครบ

^๗ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ. ๒๕๖๐). หน้า ๒๐.

กระบวนการ ซึ่งประกอบไปด้วยการป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ในระยะก่อนเกิดเหตุ การตอบโต้เหตุการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) ในขณะเกิดเหตุ และการฟื้นฟู (Recovery) ให้กลับมาดีขึ้นกว่าเดิม (Build Back Better)

**วงจรการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
(Disaster Risk Management Cycle)**



สรุปแนวทางการจัดการภัยพิบัติ ได้ดังนี้

๑. ระยะก่อนเกิดภัย เป็นการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติผ่านความพยายามวิเคราะห์และจัดการปัจจัยของภัยที่เกิดเป็นครั้งคราวอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย การลดความล่าช้าต่อสิ่งที่เป็อันตราย การทำให้ความเปราะบางของชีวิตและทรัพย์สินน้อยลง การบริหารจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อมอย่างมีสติปัญญา และการเตรียมความพร้อมที่ถูกปรับปรุงเพื่อรับเหตุการณ์ที่เป็นผลร้าย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยประกอบด้วย ๓ กลยุทธ์ ได้แก่

๑.๑ การป้องกัน (Prevention) คือ การปฏิบัติที่ถูกออกแบบเพื่อต้านทานการปรากฏขึ้นของภัยหรือผลกระทบจากสิ่งที่เป็อันตรายต่อชุมชนหรือที่ตั้งสิ่งสำคัญ

๑.๒ การลดผลกระทบ (Mitigation) คือ มาตรการเชิงโครงสร้าง และไม่เชิงโครงสร้างเพื่อจำกัดผลกระทบจากสิ่งที่เป็อันตรายทางธรรมชาติ การทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และอันตรายเกี่ยวกับเทคโนโลยี

๑.๓ การเตรียมความพร้อม (Preparedness) มาตรการที่ทำให้รัฐบาล องค์กรต่างๆ ชุมชน และปัจเจกชน สามารถตอบโต้ภัยอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

^๕กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ. ๒๕๖๐). หน้า ๒๖.

๒. ขณะเกิดภัย ซึ่งถือเป็นระยะที่จะต้องมีการนำระบบการบัญชาการเหตุการณ์มาใช้มากที่สุด การจัดการในภาวะฉุกเฉินจะดำเนินการใน ๒ กลยุทธ์ ได้แก่

๒.๑ การตอบโต้ (Response) คือ การดำเนินการทันทีทันใดเมื่อเกิดสาธารณภัย เพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สิน จัดการความสับสนวุ่นวาย และผลกระทบอื่นๆ ที่เกิดจากสาธารณภัย

๒.๒ การช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน (Relief) คือการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ผู้ประสบภัยขณะที่ภัยเกิดขึ้น

๓. หลังจากภัยยุติ เป็นช่วงเวลาของการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) คือ กระบวนการให้ความช่วยเหลือชุมชนหรือคนในชาติให้ทรัพย์สินกลับคืนสู่สภาพเดิมภายหลังการเกิดภัย กระบวนการฟื้นฟูบูรณะอาจถูกขยายระยะเวลาออกไป ๕ – ๑๐ ปี หรือมากกว่านั้น โดยดำเนินการใน ๒ กลยุทธ์ คือ

๓.๑ การฟื้นคืนสภาพ (Rehabilitation) การปฏิบัติที่มุ่งนำมารับมือผลที่ตามมาภายหลังการเกิดภัย บริการขั้นพื้นฐานเพื่อให้กลับสู่สภาพเดิม การช่วยเหลือตนเองผู้ประสบภัยเพื่อซ่อมแซมความเสียหายทางกายภาพและสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน กิจกรรมคืนสภาพเศรษฐกิจ และจัดการการส่งเสริมให้ผู้ที่มิชีวิตรอดจากภัยพิบัติมีสภาพจิตใจและสังคมที่ดี รวมถึงมีการพัฒนาระยะยาว

๓.๒ การสร้างใหม่ (Reconstruction) การฟื้นคืนสภาพสาธารณประโยชน์ทั้งหมดและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ การแทนที่โครงสร้างที่เสียหายทางกายภาพ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมและวัฒนธรรม ความเสี่ยงภัยในอนาคต

๑.๓ กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030)^๙

กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ หรือ “กรอบเซนได” เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของโลกที่พัฒนาต่อยอดมาจากกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action 2005-2015) ซึ่งประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ๑๘๗ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยได้ร่วมให้การรับรองในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติครั้งที่ ๓ (The Third United Nations World Conference in Disaster Risk Reduction : 3WCDRR) ระหว่างวันที่ ๑๔ – ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ เมืองเซนได ประเทศญี่ปุ่น โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พร้อมคณะผู้แทนจากประเทศไทยเข้าร่วมประชุมดังกล่าว ทั้งนี้ ประเทศไทยได้รับเลือกตั้งเป็นรองประธานของการประชุม 3WCDRR ในโคเวตาคุ่ม เอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งมีที่นั่งสำหรับสองประเทศ โดยได้มีหน้าที่สนับสนุนประธาน (ประเทศญี่ปุ่น) ในการดำเนินการประชุม โดยที่ประชุมประกาศรับรองเอกสารผลลัพธ์ของการประชุมที่สำคัญ ๒ ฉบับ คือ

๑. กรอบการดำเนินงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติหลังปี ๒๕๕๘ (Post - 2015 Framework for Disaster Risk Reduction) เป็นกรอบการดำเนินงาน ของโลกระยะเวลา ๑๕ ปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๓) มีเป้าหมายในการสร้างการป้องกัน และลดความเสี่ยงภัยพิบัติผ่านภาคเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อลดความ สูญเสียจากภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

^๙“United Nations International Strategy for Disaster Reduction – UNISDR Building back better with Sendai. (ออนไลน์). ที่มา : <<https://www.unisdr.org/archive/๔๗๖๕๑>>

ซึ่งประเทศสมาชิกรวมทั้งประเทศไทย มีพันธกิจที่จะต้องนำกรอบการดำเนินงานมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบททางกฎหมาย สังคมและวัฒนธรรมของประเทศ

๒. ปฏิญญาเซนได (Sendai Declaration) ถือเป็นคำประกาศแสดงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศสมาชิกทั้ง ๑๘๗ ประเทศที่จะร่วมให้การสนับสนุนการดำเนินการตามกรอบการดำเนินงานลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติหลังปี ๒๕๕๘ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่มุ่งลดความล่าช้า ความเปราะบางและเสริมสร้างศักยภาพของประเทศในการ พร้อมรับ ปรับตัว และฟื้นกลับเร็ว (Build back better) เมื่อเกิดภัยพิบัติโดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ภายใต้ ๔ พันธกิจหลัก ได้แก่

๒.๑ เข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หมายถึง นโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะต้องจัดทำขึ้นจากฐานความเข้าใจเรื่องความเสี่ยงจากภัยพิบัติในทุกมิติของความเสี่ยง ประกอบด้วย ความเปราะบาง ศักยภาพ ความล่าช้าของบุคคลและสินทรัพย์ ลักษณะของภัย และสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ ความรู้ต่อความเสี่ยงภัยพิบัติดังกล่าวจะมีผลอย่างมากในการทำการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติก่อนเกิดภัยพิบัติ การป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ และในการพัฒนาและดำเนินมาตรการเตรียมความพร้อมและเผชิญเหตุภัยพิบัติให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

๒.๒ เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หมายถึง ศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติ ภูมิภาค และโลก มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ แผนงาน สมรรถนะที่ต้องการ แนวทางการปฏิบัติงาน และการประสานงานทั้งภายในและระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ให้ชัดเจน ตลอดจนต้องส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย การเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อดำเนินมาตรการป้องกัน ลดผลกระทบ เตรียมความพร้อม เผชิญเหตุ ฟื้นฟู และบูรณะจึงมีความจำเป็นและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือและหุ้นส่วนระหว่างกลไกและองค์กรต่าง ๆ ในอันที่จะขับเคลื่อนเครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒.๓ ลงทุนในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อให้พร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หมายถึง การลงทุนของรัฐและเอกชนการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยมาตรการเชิงโครงสร้าง และไม่ใช้เชิงโครงสร้างมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และวัฒนธรรมของบุคคล ชุมชน ประเทศ และสินทรัพย์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมให้พร้อมรับมือและฟื้นคืนกลับได้โดยเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ ทั้งนี้ การลงทุนดังกล่าวยังเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนานวัตกรรม การเจริญเติบโต และการสร้างงานได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีความคุ้มค่าต่อการลงทุน และส่งผลให้การรักษาศีวิต ป้องกัน และลดความสูญเสียเกิดผลเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังช่วยให้การบูรณะฟื้นฟูภายหลังเกิดภัยพิบัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

๒.๔ พัฒนาศักยภาพในการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างที่ดีกว่าเดิมในช่วงของการบูรณะฟื้นฟูภายหลังเหตุภัยพิบัติ หมายถึง ความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงการที่ประชาชนและสินทรัพย์มีความล่าช้าที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับบทเรียนจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอดีต เป็นตัวบ่งชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความพร้อมในการเผชิญเหตุภัยพิบัติ รับมือต่อสถานการณ์ภัยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นผนวกมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยพัฒนาศักยภาพให้พร้อมสำหรับการเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพ สิ่งสำคัญอีกประการ คือ การพัฒนาภาวะผู้นำในกลุ่มสตรีและผู้พิการให้มีส่วนร่วมในการผลักดันและส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย

และมาตรการในการเผชิญเหตุ บุรณะฟื้นฟูที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ นอกจากนี้ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นว่า ในช่วงของการฟื้นฟูบูรณะที่มีการวางแผนล่วงหน้ามาแล้วนั้นถือเป็นโอกาสสำคัญที่จะทำการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิมด้วยการบูรณาการมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไว้ในมาตรการพัฒนา เพื่อให้ประเทศและชุมชนมีความสามารถในการรับมือและฟื้นคืนกลับได้โดยเร็วได้ทุกครั้งที่เกิดภัยพิบัติ

ในการประชุมครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถ้อยแถลง โดยแสดงความยินดีกับรัฐบาลญี่ปุ่นและประชาชนชาวญี่ปุ่นในนามของรัฐบาลไทยและประชาชนชาวไทยสำหรับการจัดการประชุมครั้งประวัติศาสตร์ การมาเข้าร่วมการประชุมครั้งนี้เพื่อแสดงความพร้อมและความตั้งใจจริงของรัฐบาลและประชาชนชาวไทยที่จะร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในทุกมิติในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ ค.ศ. 2005 - 2015 ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานด้านการลดความเสี่ยง มาโดยตลอด จนกระทั่งมีการประกาศให้ใช้กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๗๓ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามพันธสัญญาที่ประเทศไทยได้ให้ไว้

ยกตัวอย่าง บทเรียนจากเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ทำให้ประเทศไทยพบว่า การป้องกัน คือ การลงทุนที่คุ้มค่าที่สุด สมดังคำกล่าวที่ว่า **“ลงทุนวันนี้ เพื่ออนาคตที่ปลอดภัย” (Invest today for Safety tomorrow)** ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ผลักดันนโยบายพัฒนาการบริหารจัดการน้ำอย่างมีบูรณาการและยั่งยืนโดยเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อม ลดการทิ้งขยะในแม่น้ำ และขุดลอกคูคลองเพื่อการระบายน้ำที่ดี รวมถึงศึกษาแนวทางโครงการในพระราชดำริต่าง ๆ เช่น โครงการแก้มลิงเพื่อพักน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้พัฒนาภูมิความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับชุมชนในการป้องกัน เฝ้าระวัง และรับมือภัยพิบัติโดยยึดตามแนวทาง ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ที่เน้นเรื่องการอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการสร้างความเข้มแข็งและภูมิต้านทานให้แก่ชุมชน

นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงประสบการณ์ของประเทศไทยว่า เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติต้องมีการเตรียมการวางแผนไว้ก่อน ต้องจัดให้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเงิน สิ่งของ และการบริการทาง การแพทย์ การจัดส่งทางอพยพ พื้นที่รองรับ ผู้ประสบภัย การจัดให้มีเครื่องมือให้ความช่วยเหลือที่พร้อมและทันสมัย โดยคำนึงถึงกรอบกฎหมายภายใน และวัฒนธรรมท้องถิ่นของแต่ละประเทศ รวมทั้งต้องฝึกซ้อมการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ตลอดจน ควรจัดทำทะเบียนทรัพยากรทั้งในเรื่องบุคคลและสิ่งของที่จะใช้ดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งประเทศต่างๆ ควรพัฒนาเครือข่ายสายด่วน ช่องทางติดต่อระหว่างผู้นำ และจุดติดต่อสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และการแจ้งเตือนภัยที่ทันเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ ภาคเอกชนจะต้องลงทุนอย่างรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม การลงทุนจะต้องไม่ทำร้ายธรรมชาติและไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อชนรุ่นหลัง ภาคประชาสังคมและนักวิชาการจะต้องช่วยสนับสนุนรัฐบาลตรวจสอบการดำเนินงานความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการดำเนินงานความช่วยเหลือ

“กรอบเซนได” มีระยะเวลาการ ๑๕ ปี เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๗๓ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) มีพันธกิจหลักในการสร้างความเข้าใจ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ลงทุนด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อสร้างความพร้อมในการรับมือและฟื้นคืนกลับได้โดยเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเพื่อให้การเผชิญเหตุมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการฟื้นฟูบูรณะที่เน้นการซ่อมสร้างให้ดีกว่าเดิม (**Building back better**)

“กรอบเซนได” ตั้งเป้าหมายการดำเนินงาน “ลด ๔ อย่าง เพิ่ม ๓ อย่าง” กล่าวคือ
 ลด ๔ อย่าง ได้แก่ ๑. อัตราการเสียชีวิต ๒. จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ๓. ความสูญเสียด้านเศรษฐกิจ และ ๔. ความเสียหายต่อสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการพื้นฐาน
 เพิ่ม ๓ อย่าง ได้แก่ ๑. แผนยุทธศาสตร์ ลดความเสี่ยงระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ๒. การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และ ๓. การเข้าถึงข้อมูลการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและข้อมูลความเสี่ยง
 อาจกล่าวได้ว่า กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ ที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นที่จะดำเนินการนั้น ถือเป็นหลักนิติธรรมประการสำคัญตามพันธสัญญาของประชาคมโลก ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะต้องนำไปปฏิบัติให้บังเกิดเป็นรูปธรรมต่อไป

เนื้อหา

๒. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๑ ที่มาของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

แต่เดิมการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ยึดแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายสองฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะที่ซ้ำซ้อนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ต่อมาในห้วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกและจัดการสาธารณภัย จึงได้ยุบรวมส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การให้ความรู้เกี่ยวกับอุบัติเหตุ การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างภายหลังภัยสิ้นสุด มาตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการใหม่ ภายใต้ชื่อ “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” สังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ พร้อมกับได้ยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น แต่ยังคงนำเอาหลักการสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ มาบัญญัติไว้รวมกัน โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมา

๒.๒ โครงสร้างองค์กรฝ่ายปกครองในการจัดการสาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลักด้านการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ได้กำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ประสบภัยครอบคลุมภัยทุกประเภท ทั้งภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และภัยธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” นิยามของกฎหมายฉบับนี้^{๑๐}

^{๑๐}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

โครงสร้างการจัดการสาธารณสุขภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ แบ่งโครงสร้างสำคัญออกเป็น ๔ ระดับ ประกอบด้วย

๑. ระดับนโยบาย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกฎหมาย โดยกำหนดให้จัดทำแผนใน ๓ ระดับ ได้แก่

๑.๑ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ โดยกฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ (กปท.ช.) ซึ่งนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนฉบับนี้^{๑๑} โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจัดทำแผนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชนแล้วเสนอ กปท.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนดังกล่าวแล้ว กฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวบนพื้นฐานของความสอดคล้องอย่างมีเอกภาพ^{๑๒}

๑.๒ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัด จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติด้วย^{๑๓}

^{๑๑} มาตรา ๗ ให้ กปท.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๑ (๑) ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

(๓) บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

(๔) ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย...

^{๑๒} มาตรา ๑๑ ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติเสนอ กปท.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี...

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติตาม (๑) แล้วให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแผนดังกล่าว

ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติตาม (๑) ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มาปรึกษาหารือและจัดทำ ทั้งนี้ จะจัดให้หน่วยงานภาคเอกชนเสนอข้อมูลหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนด้วยก็ได้

^{๑๓} มาตรา ๑๕ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๓ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีหน้าที่จัดให้มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร และประกาศใช้แผน โดยต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติด้วยเช่นกัน^{๑๔}

๒. ระดับบัญชาการ กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจบัญชาการแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

๒.๑ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมาย มีอำนาจในการสั่งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรณีสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร ตามมาตรา ๑๓ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๓ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บัญชาการมอบหมาย โดยให้อำนาจบังคับบัญชาและสั่งการรองจากผู้บัญชาการ มาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓. ระดับอำนาจการ กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ส่วนราชการ หน่วยงาน และผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

๓.๑ ส่วนกลาง ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้บัญชาการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๒ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (ระดับพื้นที่)

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๓) นายอำเภอ รวมถึงปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอกรณีเป็นพื้นที่กิ่งอำเภอด้วย ในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสา

(๑) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ...

^{๑๔} มาตรา ๓๒ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ...

ธารณภัยในเขตอำเภอ ตามมาตรา ๔ ประกอบ มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมายรองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. ระดับปฏิบัติการ

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่ โดยบัญญัติให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่^{๑๕} และบูรณาการหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการสนับสนุนและปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักนิยามที่สำคัญ เพื่อให้การใช้อำนาจในการจัดการสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่เป็นไปด้วยความจำเป็นเหมาะสม ไว้ในมาตรา ๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า...

“เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

^{๑๕} มาตรา ๒๐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑) สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒) ใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเท่าที่จำเป็นเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓) ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยหรือท้องที่ที่เกี่ยวข้อง

(๔) ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๕) สั่งห้ามเข้าหรือให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด

(๖) จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็ว”

๒.๓ การใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉิน

มีหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติการกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้รัฐดำเนินการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะและเพื่อให้การจัดการสาธารณภัยในภาวะฉุกเฉินมีประสิทธิภาพ ตามที่ปรากฏในหมวด ๒ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

๒.๓.๑ การใช้อำนาจในขณะเกิดภัย

๑) กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของ ผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ไปพลางก่อน แล้วแจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอในฐานะผู้อำนวยการอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ ในเขตอำเภอพื้นที่ของตนและในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณีด้วยเช่นกัน ตามที่ปรากฏในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒) กรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งผู้อำนวยการอำเภอหรือผู้อำนวยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อส่งการโดยเร็วต่อไป

๓) บัญญัติให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียง มีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น เพื่อช่วยเหลือในการจัดการให้สาธารณภัยให้ยุติโดยเร็วภายใต้การประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในละแวกเดียวกัน

๔) เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย^{๑๖} ที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อส่งการต่อไป

^{๑๖} เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ต้องเป็นบุคคลมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการปฏิบัติการกิจการตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา

และในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลใด ทั้งนี้

๔.๑) กรณีที่เกิดสาธารณภัยและภัยอันตรายจากสาธารณภัยใกล้จะถึง ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งเจ้าพนักงานตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันอันตราย เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น โดยผู้อำนวยการท้องถิ่นจะใช้อำนาจดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการจังหวัด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนเจ้าของทรัพย์สิน

๔.๒) กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น

๔.๓) กรณีขนย้ายทรัพย์สินของประชาชน หากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย เมื่อมีผู้อำนวยการอยู่ในขณะนั้นด้วย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้นออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งถือเป็นหลักประกันขวัญกำลังใจในการทำงานในภาวะฉุกเฉินแก่เจ้าหน้าที่รัฐได้เป็นอย่างดี

๕) ผู้อำนวยการและเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมาย มีอำนาจจัดสถานที่ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ประสบภัยอยู่อาศัย จัดระเบียบการจราจรชั่วคราวในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันเหตุโจรสลัด ปิดกั้นมิให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่เกิดสาธารณภัย และพื้นที่ใกล้เคียงรวมทั้งช่วยเหลือผู้ประสบภัย และช่วยขนย้ายทรัพย์สินในพื้นที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียงเมื่อได้รับการร้องขอ

๖) ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งอพยพ ผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่เกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัย หากการอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิดภัยอันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๗) ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการอำเภอมีอำนาจประกาศห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปอยู่อาศัย หรือดำเนินการในพื้นที่เกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยก็ได้

๘) สำหรับการปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐใดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐผู้นั้น

สาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙ ที่ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่รับผิดชอบของตน

ทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้น แล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งแล้ว ให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหมวด ๓ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ พร้อมกับให้นำบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในหมวด ๒ มาใช้บังคับกับกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม

๒.๓.๒ การจัดการภายหลังเกิดภัยหรือเมื่อภัยยุติ

๑) มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบมีหน้าที่สำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู โดยแบบหนังสือรับรองเป็นไปตามประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง แบบหนังสือรับรองผู้ประสบภัย และกรณีผู้ประสบภัยหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินร้องขอหลักฐานเพื่อรับการสงเคราะห์หรือบริการอื่นใด ให้ออกหนังสือรับรองตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรอง กรณีผู้ประสบภัยหรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน ร้องขอหลักฐานเพื่อรับการสงเคราะห์ หรือบริการอื่นใด พ.ศ. ๒๕๕๒

๒) นอกจากนี้ กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งมิใช่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำบัดอันตรายจากสาธารณภัยจากสาธารณภัย ให้ทางราชการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดอันตรายจากสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเอกชนหรือบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกิจการด้านบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง ตามที่มาตรา ๔๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้

๒.๓.๓ การบูรณาการความร่วมมือเพื่อเสริมประสิทธิภาพในการจัดการสาธารณภัย

๑) กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมาปรึกษาหารือและจัดทำ ทั้งนี้ จะจัดให้หน่วยงานภาคเอกชนเสนอข้อมูลหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนด้วยก็ได้ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๑๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒) ให้ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจมอบหมายภารกิจหรือจัดสถานที่ให้องค์กรสาธารณกุศลหรือบุคคลใดเข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัยได้ตามที่เห็นสมควร และเพื่อให้การช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้แจ้งให้องค์กรสาธารณกุศลและบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่อยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดหรือแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร และวิธีการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓) การประสานงานและสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายทหารเพื่อจัดการสาธารณภัย

๓.๑) ก่อนเกิดภัย มีช่องทางให้ฝ่ายทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ กล่าวคือ ในระดับแผนชาติ มีผู้แทนฝ่ายทหารร่วมเป็นกรรมการใน กปภ.ช. ประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ (มาตรา ๖) ในระดับแผนจังหวัด มีผู้บัญชาการมณฑลทหารบกหรือผู้บังคับการจังหวัดทหารบก ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำ (มาตรา ๑๖) และในระดับแผนกรุงเทพมหานคร มีผู้แทนกระทรวงกลาโหม ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำ (มาตรา ๓๔)

๓.๒) ขณะเกิดภัย เมื่อต้องมีการปฏิบัติการกิจที่ต้องจัดการสาธารณภัยในเขตทหารหรือที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๓) หลังเกิดภัย เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ดังนั้น แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติให้ฝ่ายทหารมีหน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานฝ่ายพลเรือนสามารถที่จะปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายทหารโดยผ่านแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร ในการปฏิบัติการบรรเทาและบูรณะฟื้นฟูได้ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓.๔ การวางหลักประกันเพื่อคุ้มครองเจ้าพนักงานจากการปฏิบัติหน้าที่

เนื่องจากการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาจนำมาซึ่งการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ประสบภัย ดังนั้น ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนหรือเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับภาครัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจโดยชอบตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ ในมาตรา ๔๓ โดยบัญญัติให้ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และในการปฏิบัติการตามหน้าที่ดังกล่าว หากได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ และได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุและมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดทั้งปวง

๒.๓.๕ การสร้างเอกภาพและมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

กฎหมายกำหนดให้ขณะปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้เจ้าพนักงานและอาสาสมัครแต่งเครื่องแบบ ติดเครื่องหมาย และพกบัตรประจำตัว เพื่อแสดงตัวต่อสาธารณะ สำหรับในกรณีที่ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการประสงค์จะแต่งเครื่องแบบ ก็ให้กระทำได้ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งถือเป็นแนวทางที่จะสร้างเอกภาพในเชิงสัญลักษณ์ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียว

นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาธารณภัยหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ได้กำหนดไว้ในแผนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้เปลี่ยนแปลงไปหรือแผนดังกล่าวได้ใช้มาครบห้าปีแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของผู้ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำแผน ปรับปรุง หรือทบทวนแผน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยเร็ว ถือเป็นกาทำให้เกิดมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

๒.๔ บทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย

๒.๔.๑ บทกำหนดโทษผู้ปฏิบัติหน้าที่

การเปิดเผยความลับของทางราชการ

มาตรา ๔๘ ห้ามมิให้บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นำเอาความลับ ซึ่งตนได้มาในฐานะนั้นๆ ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเปิดเผยความลับนั้นแก่ผู้อื่นโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือแก่การประกอบอาชีพของผู้นั้น

มาตรา ๕๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒.๔.๒ บทกำหนดโทษบุคคลภายนอก

การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ

มาตรา ๔๙ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ ตามมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ประสบเหตุ

มาตรา ๕๐ ผู้ใดขัดขวางการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๔ หรือการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการตามมาตรา ๒๕ หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การฝ่าฝืนคำสั่งห้ามเข้าพื้นที่ที่ปิดกั้น

มาตรา ๕๑ ผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่ปิดกั้นตามมาตรา ๒๗ (ก) โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามคำสั่งของผู้อำนวยการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มีบทยกเว้นโทษ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ในพื้นที่ที่ปิดกั้นตามมาตรา ๒๗ (ก) ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการจะเรียกบุคคลดังกล่าวมาตักเตือนแทนการดำเนินคดีก็ได้)

การฝ่าฝืนคำสั่งอพยพหรือคำสั่งให้ออกจากพื้นที่

มาตรา ๕๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอพยพบุคคลออกจากพื้นที่ตามมาตรา ๒๘ ถ้าคำสั่งอพยพนั้นเพื่อเป็นการป้องกันการกีดขวางการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา ๒๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

การแต่งกายเป็นอาสาสมัครให้ผู้อื่นหลงเชื่อ

มาตรา ๕๓ ในขณะที่เกิดสาธารณภัย ผู้ใดแต่งเครื่องแบบหรือประดับเครื่องหมายของอาสาสมัครหรือขององค์การสาธารณกุศล และเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย โดยมีได้เป็นอาสาสมัครหรือสมาชิกองค์การสาธารณกุศลดังกล่าว เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การเรียกรหาประโยชน์โดยแอบอ้างเป็นเจ้าพนักงานหรืออาสาสมัคร

มาตรา ๕๔ ผู้ใดเรียกรหาประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบโดยแสดงตนว่าเป็นอาสาสมัคร เจ้าพนักงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใดในหน่วยงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือใช้ชื่อของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการดำเนินการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. วิเคราะห์หลักนิติธรรมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๑ วิเคราะห์จากหลักนิติธรรมตามแนวคิดของ Lon L. Fuller พบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีลักษณะที่ครบถ้วนตรงตามองค์ประกอบของหลักนิติธรรม ๘ ประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ : เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

ประการที่ ๒ : มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับอย่างเปิดเผยเป็นเวลาเกือบ ๑๐ ปี

ประการที่ ๓ : ตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต เนื่องจากรัฐมีการยกเลิกกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายหลักในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ

ประการที่ ๔ : ตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม โดยมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีบทบาทในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

ประการที่ ๕ : ไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง เพราะเป็นกฎหมายที่บูรณาการความร่วมมือ

ประการที่ ๖ : ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในการจัดการสาธารณภัยตามกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากที่สุด

ประการที่ ๗ : มีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ โดยกำหนดให้มีการทบทวนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเมื่อข้อเท็จจริงหรือสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อเวลาผ่านไปครบห้าปี ทำให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการจัดการสาธารณภัยอย่างยิ่ง

ประการที่ ๘ : กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้ว ทั้งนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จวบจนปัจจุบันเป็นเวลาเกือบหนึ่งทศวรรษ และได้มีการตรานุบัญญัติต่าง ๆ อีกจำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่

๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรอง กรณีผู้ประสบภัย หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน ร้องขอหลักฐานเพื่อรับการสงเคราะห์ หรือบริการอื่นใด พ.ศ. ๒๕๕๒

๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนพ.ศ. ๒๕๕๓

๓) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๓

๔) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย. ว่าด้วยเครื่องแบบ เครื่องหมาย และบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. พ.ศ. ๒๕๕๔

๕) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดภัยอันตรายจากสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๔

๓.๒ วิเคราะห์จากหลักนิติธรรมตามแนวคิดของ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีลักษณะที่ครบถ้วนตรงตามองค์ประกอบของ หลักนิติธรรม ๔ ประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ : ด้านสาระ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการบัญญัติสาระสำคัญในการรับรองสิทธิประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะด้านการจัดการสาธารณภัยจาก องค์กรฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับพื้นที่ท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ไปจนถึงระดับชาติ นอกจากนี้ ยังมีกำหนดให้มี แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการจัดการ สาธารณภัยของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่ ๒ : ด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่าง ชัดเจน มีเอกภาพ และมีมาตรฐาน นอกจากนี้ ยังได้วางหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิประชาชนเพื่อให้การใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความเหมาะสมตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน นอกจากนี้ ยังได้วาง หลักคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการสาธารณภัย เพื่อสร้างความมั่นใจและขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ตามขอบอำนาจหน้าที่ โดยได้กระทำไปพอสมควรแก่เหตุ และมีได้ประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง แต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเอกชนหรือประชาชน โดยให้พ้นจากความรับผิดทาง กฎหมาย

ประการที่ ๓ : ด้านองค์กร พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการ ออกแบบโครงสร้างองค์กรฝ่ายปกครองในการจัดการสาธารณภัยที่สมบูรณ์แบบครบวงจร ทั้งในระดับนโยบาย ระดับบัญชาการ ระดับอำนวยการ และระดับปฏิบัติการ ซึ่งช่วยให้การบริการสาธารณะด้านการจัดการสาธา รณภัยตามกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่ ๔ : ด้านเป้าหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็น กฎหมายหลักด้านการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย มีเป้าหมายที่ชัดเจน คือ ยึดมั่นในหลักนิติธรรมเพื่อ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคทั่วถึง และเป็นธรรม โดยการบูรณาการการทำงานร่วมกัน จากทุกภาคส่วน ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานในการจัดการสาธารณภัยของประเทศอย่างเป็น ขั้นตอน ส่งผลให้ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วทั่วถึง เป็นธรรม สามารถบรรลุเป้าหมายใน การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นเมืองปลอดภัยน่าอยู่ และประชาชนมีความเชื่อมั่นศรัทธาในระบบการจัดการ สาธารณภัยของรัฐ

บทสรุป

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นพื้นฐานแห่งกฎหมาย มีบทบัญญัติที่ป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วย กฎหมายหรือปฏิบัติการใด ๆ ตามอำเภอใจ และยังวางหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย รวมถึงการบัญญัติบทกำหนดโทษเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐในการจัดการ สาธารณภัยมีความศักดิ์สิทธิ์ มีสภาพบังคับ ได้รับความเคารพเชื่อฟัง และเกิดการปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพื่อให้ ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยเฉพาะในยามที่ต้องเผชิญหรือประสบกับสาธารณภัย หากกฎหมายฉบับนี้ถูกใช้ในการจัดการสาธารณภัยด้วยความชอบธรรม ประชาชนเกิดความศรัทธา และ เชื่อมั่นในรัฐว่าจะสามารถสร้างสังคมที่ปลอดภัยยั่งยืนได้อย่างแน่นอน

.....

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ/บทความ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (๒๕๖๐). เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการ
ความเสี่ยงด้านอุทกภัยอย่างบูรณาการ.

ธานินทร์ กรีวิเชียร. (กันยายน ๒๕๕๔). “หลักนิติธรรม”. *วารสารยุติธรรมคู่ขนาน* ๖(๑). หน้า ๑๖-๑๗.

ประยูร กาญจนตุล. (พฤษภาคม ๒๕๕๓). “หลักนิติธรรมไทย”. *นิติรัฐ นิติธรรม*. หน้า ๑๔๐.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (มกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕). “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมไทย”.

วารสารจลนिति. หน้า ๔-๕.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

สารสนเทศจาก World Wide Web

กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๗๓

(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030) United Nations

International Strategy for Disaster Reduction – UNISDR Building back better with

Sendai. <<https://www.unisdr.org/archive/47651>> (สารสนเทศจาก World Wide Web)

ความหมายของคำว่าภัยพิบัติ (Disaster).

<<https://en.wikipedia.org/wiki/Disaster#Etymology>> The root of the word *disaster*

("bad star" in Greek) comes from an astrological sense of a calamity blamed on the

position of planets. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘.

<http://122.155.1.143/upload/download/file_attach/55acacb4f1f7c.pdf>.

(สารสนเทศจาก World Wide Web)

วิชญ์ เครืองาม.(๒๕๕๓). ปาฐกถาสาธารณะสมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย (Using the Rule of Law in Thailand)”.

เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ ณ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

<<https://www.scribd.com/doc/123600054/การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย>>.

(สารสนเทศจาก World Wide Web)