

กฎหมายกับการปฏิบัติหน้าที่บรรพตสาธารณะภยขององค์กรเอกชน



ร้อยตำรวจเอก ชัชวิน เกตุทอง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-2821-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LAW AND PRIVATE RESCUE OPERATION

Pol. Capt. Chadchawin Ghetthong



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2002

ISBN 974-17-2821-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์ กฎหมายกับการปฏิบัติหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยขององค์กรเอกชน
โดย ร้อยตำรวจเอก ชัชวิน เกตุทอง
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อมราวดี อังศ์สุวรรณ)

..... กรรมการ
(พันตำรวจเอก อนุศักดิ์ โกมลศาสตร์)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชัชวีน เกตุทอง. ร.ต.อ. : กฎหมายกับการปฏิบัติหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยขององค์กรเอกชน.
(LAW AND PRIVATE RESCUE OPERATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.วีระพงษ์ บุญญากาศ,
155 หน้า. ISBN 974-17-2821-2.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาอันเกิดจากการทำงานขององค์กรช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัย โดยองค์กรเอกชน ในรูปแบบมูลนิธิเพื่อการกุศลที่มีผลกระทบต่อผู้ประสบภัย เจ้าพนักงาน
ของรัฐ ผู้รับผิดชอบโดยตรง และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า การช่วยเหลือผู้ประสบภัย รัฐได้จัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบช่วยเหลือ
โดยตรงอยู่แล้ว หากแต่หน่วยงานที่รัฐตั้งขึ้นมากลับไม่มีบทบาทเด่นชัดเหมือนกับที่องค์กรช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัยเอกชนในรูปแบบมูลนิธิเพื่อการกุศลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเสริมงานราชการ จนสามารถได้รับ
การยอมรับจากสังคมในระดับหนึ่ง และพบว่าสามารถลดภาระเจ้าพนักงาน ผู้รับผิดชอบโดยตรงและ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ แต่ในบางกรณีพบว่าได้ส่งผลกระทบต่อตัวผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บ และ
อุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและ
พยานหลักฐานไป โดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน ก่อให้เกิดการละเมิด
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เหตุเพราะเจ้าหน้าที่ องค์กรเอกชนเหล่านั้นไม่มีกฎหมายรองรับสถานะภาพในการ
มีส่วนร่วมกับการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานเกิดความไม่เหมาะสมขึ้นในการแสดงบทบาทการ
ช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเป็นสิ่งที่รัฐได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้โดยศึกษารูปแบบในต่างประเทศเปรียบเทียบ และ
เสนอให้มีการพัฒนามาตรฐานกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเช่นเดียวกับในประเทศที่
มีการพัฒนางานด้านนี้ โดยมีสาระสำคัญในการควบคุมและคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
องค์กรเอกชนในการที่จะเข้าเสริมการทำงานของรัฐ เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการปฏิบัติหน้าที่ของ
องค์กรเอกชนเหล่านี้ ขณะที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงก็ต้องปรับปรุงบทบาทให้เข้มแข็ง
กว่าที่เป็นอยู่ เพื่อมาตรฐานในความปลอดภัยของประชาชน

สาขาวิชา..นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา....2545.....

ลายมือชื่อนิติศ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

##4286069934 : MAJOR LAWS

KEYWORD : Private Rescue / Rescue Operation

POL. CAPT. CHADCHIWIN : LAW AND PRIVATE RESCUE OPERATION. THESIS

ADVISOR : ASSOC. PROF. VIRAPHONG BOONYOBHAS, 155 pp.ISBN 974-17-2821-2.

This study intends to study the problems arising out of the assistance given by private rescue organization in the form of foundation for benevolence which affects the rescued, and governments officers in charge of the motion and often times assistance violated laws.

The study reveals that rescue is mostly covered by governments agencies However, there role are overshadowed by private rescue organizations while are formal as foundations to assist the government. These private units seems to account for the respect of the public to a certain level and reduces the bureau of the governmental officers who are in charge of and thereby reduces the bureau of the injured agencies concerned. But in certain cases the rescued and affected and at times the performance of the officers are being obstructed. This is quite often in the area of circumferences and evidence Most often it happens out of lack of knowledge on the able of private rescue violations of law then follow. These organizations do not have a legal basis for official functions then unsuitable appears in the rescuing which is prescribed to be the duty of officers alone.

The direction in solving this problem is to make a comparative study this propose a law reform in the area of rescue work by following the steps of those countries which has gone advancing. The emphasis would be on the control and protection of rescues who assists the states function This is to allow the most fruitful work from this private organization. At the same time the governmental agencies in charge must beef up to ensure the standard of safety of the public in general.

Field of study.....Laws..... Student's signature.....

Academic year.....2002..... Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญญานุภาส อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ดูแลควบคุมการทำวิทยานิพนธ์และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ให้คำแนะนำ แนวความคิดและข้อมูลเอกสารต่างๆ อันเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้ ในความเมตตาและห่วงใยศิษย์มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน ที่ให้เกียรติ เป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกรุณาวางแนวทางและให้โอกาสผู้เขียนจน วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ อมราวดี อังคสุวรรณ และ ท่านพันตำรวจเอกอนุศักดิ์ โกมลศาสตร์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงให้คำแนะนำต่างๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณพ่อ-คุณแม่ ที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้เขียนได้รับการศึกษา อย่างดีมาโดยตลอด นอกจากนี้ขอขอบคุณบรรดาปियมิตรรุ่นพี่ และรุ่นน้อง เจ้าหน้าที่ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ตลอดจนผู้บังคับบัญชาและผู้มีอุปการะคุณท่านอื่นๆ ซึ่งมีอาจ กล่าวได้ทั้งหมดในความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการศึกษาของข้าพเจ้ามาโดยตลอด

ท้ายสุดนี้หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ในทางการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาแต่ครูบาอาจารย์ของผู้เขียนทุกท่าน หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร้อยตำรวจเอกชัชวิน เกตุทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของปัญหา.....	3
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย.....	6
2.1 ประวัติความเป็นมาของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในประเทศไทย.....	8
2.2 องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย.....	12
2.2.1 องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาครัฐและเอกชน.....	13
2.2.1.1 องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาครัฐ.....	13
2.2.1.1.1 ดำรวจ.....	13
2.2.1.1.2 ศูนย์กู้ชีพ "นเรนทร".....	16
2.2.1.2 องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาคเอกชน.....	21
2.2.1.2.1 มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง.....	21
2.2.2 สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย.....	26
2.2.2.1 สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย ภาครัฐ.....	26
2.2.2.2 สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย ภาคเอกชน.....	28

สารบัญ (ต่อ)

๗

	หน้า
2.2.2.3 ความหมายและวัตถุประสงค์การจดทะเบียน.....	28
2.2.2.4 ความเป็นนิติบุคคลของมูลนิธิ.....	31
2.3 บทบาทการดำเนินการขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย.....	38
2.4 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อการกุศล.....	42
บทที่ 3 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชนกับปัญหาข้อกฎหมาย.....	44
3.1 รูปแบบลักษณะต่างๆ ไปของการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชน.....	45
3.1.1 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามกฎหมายต่าง ๆ.....	46
3.1.1.1 นโยบายของรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย.....	46
3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามกฎหมาย (อาญา และวิ.อาญา).....	47
3.1.1.3 องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในฐานะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	55
3.1.1.4 อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามกฎหมายอื่นๆ.....	59
3.1.2 การวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่เอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย.....	65
3.1.2.1 ความหมายของเจ้าพนักงาน.....	65
3.1.2.1.2 ความหมายของ "ข้าราชการ" และ "พนักงาน".....	68
3.1.2.1.3 การวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงาน.....	70
3.1.3 วิเคราะห์ความเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่เอกชนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย.....	76
3.1.3.1 ความหมายของผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน.....	77
3.1.3.2 การปฏิบัติการช่วยเหลือโดยมีกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ปกติในการช่วยเหลือเจ้าพนักงาน.....	79
3.1.3.3 เมื่อเจ้าพนักงานร้องขอให้เจ้าหน้าที่เอกชนปฏิบัติหน้าที่...	82
3.1.3.4 การเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยเองโดยความสมัครใจของเจ้าหน้าที่เอกชน.....	83

สารบัญ (ต่อ)

ณ

หน้า

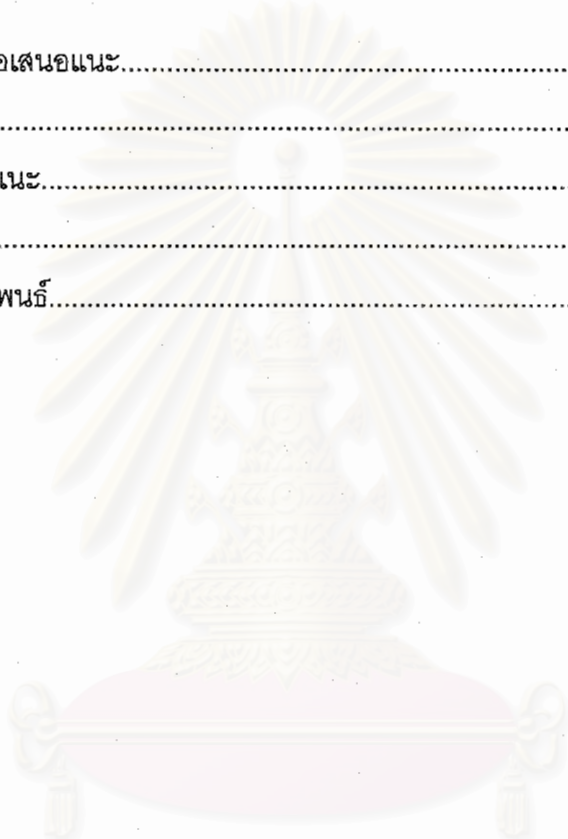
3.1.3.5	วินิจฉัยความเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน.....	84
3.2	ผลกระทบจากการปฏิบัติงานขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน.....	87
3.2.1	ผลกระทบจากการปฏิบัติงานขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนต่อผู้รับความช่วยเหลือ.....	87
3.2.2	ผลกระทบจากการปฏิบัติงานขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ.....	91
3.3	ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.	102
บทที่ 4	การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศเปรียบเทียบกับ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชนไทย.....	111
4.1	การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ.....	113
4.1.1	รูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ.....	113
4.1.1.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา (ระบบแองโกลอเมริกัน) (Anglo-American Model of Emergency Care).....	114
4.1.1.2	ประเทศสวีเดน (ระบบฟรังโคเยอรมัน) (Franco-German Model of Emergency Care).....	115
4.1.2	วิธีการดำเนินการขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ..	117
4.1.3	ความรับผิดชอบในความเสียหายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ.....	120
4.1.3.1	เปรียบเทียบพื้นฐานความรับผิดชอบของนายจ้างในการทำ ละเมิดของลูกจ้างตามกฎหมายต่างประเทศ.....	121
4.2	วิเคราะห์เปรียบเทียบงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยของต่างประเทศกับองค์กร เอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อการกุศลไทย.....	127
4.2.1	การได้รับมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่จากรัฐ.....	127
4.2.2	บุคลากรขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน.....	128
4.2.3	การรับแจ้งเหตุและการติดต่อสื่อสารประสานงาน.....	129
4.2.4	การปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชน.....	129
4.2.5	แพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉิน.....	130

สารบัญ (ต่อ)

ญ

หน้า

4.2.6	กฎหมาย.....	130
4.2.7	งบประมาณ.....	131
4.2.8	การพัฒนาองค์กรและการพัฒนางานวิจัย.....	132
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....		135
5.1	บทสรุป.....	135
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	141
รายการอ้างอิง.....		146
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....		150



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยอย่างกะทันหันนั้นไม่ว่าจะเกิดจากอุบัติเหตุหรือภัยพิบัติใด ๆ ก็ตาม อาจมีอันตรายหากไม่ได้รับการช่วยเหลือออกมาจากสภาพอันตรายที่ประสบอยู่ และต้องได้รับการรักษาพยาบาลทางการแพทย์อย่างทันที ณ จุดที่เกิดเหตุ โดยหน่วยกู้ภัยและแพทย์เคลื่อนที่เร็ว ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการรักษาพยาบาลฉุกเฉิน อาทิเช่น แพทย์ พยาบาล พนักงานกู้ชีพ พร้อมรถพยาบาลฉุกเฉินชนิดพิเศษซึ่งมีอุปกรณ์ครบครัน เดินทางไปให้การักษาพยาบาล ณ จุดที่เกิดเหตุหลังจากได้รับแจ้งเหตุอย่างรวดเร็วและนำส่งโรงพยาบาลที่มีการประสานงานเพื่อรับผู้บาดเจ็บหรือผู้ป่วยไว้ล่วงหน้า โดยการจัดการจะต้องเป็นหน้าที่ของ "เจ้าพนักงานตามกฎหมาย" ทั้งนี้เนื่องจากอาจจะต้องมีการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการตายหรือการบาดเจ็บนั้นเป็นการตายโดย ฆาตกรรมชาติหรือไม่ และการตายนั้นจะกลายเป็นคดีอาญาหรือไม่ และบริเวณที่มีเหตุเกิดนั้นก็จะถูกเรียกว่าเป็นสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญ นอกจากการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บแล้ว สถานที่เกิดเหตุนั้นในทางการสอบสวนและพิสูจน์หลักฐานมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพเดิมให้มากที่สุดหรือไม่ มีการเปลี่ยนแปลงเลยเท่าที่จะทำได้เพราะสถานที่เกิดเหตุจะสามารถบอกได้ถึงเหตุการณ์ก่อนหน้าเพื่อจะได้ทราบสาเหตุว่าเกิดจาก การฝ่าฝืนทางอาญาหรือไม่อย่างไร

บทบาทขององค์กรบรรเทาสาธารณภัยเอกชนที่อยู่ในรูปมูลนิธิต่าง ๆ และให้การช่วยเหลือบุคคลที่ประสบอุบัติเหตุต่าง ๆ โดยได้ทำการกู้ภัย ช่วยเหลือคนเจ็บ และนำศพผู้เสียชีวิตส่งนิติเวชเพื่อชันสูตรและบริหารจัดการศพตามสมควรให้กับ คนไทยจำนวนมาก การกระทำดังกล่าวสามารถช่วยลดภาระของหน่วยงานของรัฐได้อย่างมากและส่วนใหญ่องค์กรเหล่านี้เป็นมูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร หรือรายได้ ความชัดเจนในการสงเคราะห์ดังกล่าวเด่นชัดมากจน ทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจว่าบทบาทดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องให้มูลนิธิเหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งๆ ที่หน้าที่ดังกล่าวเป็นของหน่วยงานรัฐที่จะต้องให้บริการประชาชนเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในโลกนี้ ที่ รัฐจะต้องเป็นผู้จัดการ หรือจ้างเอกชนที่มีความถึงพร้อมในด้านอุปกรณ์และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและผ่านการฝึกอบรมมาโดยเฉพาะ

เมื่อมีเจ้าหน้าที่องค์กรบรรเทาสาธารณภัยเอกชนเข้าไปช่วยจัดการเบื้องต้น โดยไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาหลายเรื่อง เพราะเมื่อที่เกิดเหตุเป็นที่ ส่วนบุคคลและเป็นที่เกิดเหตุในคดีอาญา การจะเข้าไปจัดการใด ๆ อาจเป็นการผิดกฎหมายในเรื่องการบุกรุก หรือการก่อให้เกิดความเสียหายกับพยานหลักฐานในคดีอาญาได้ ผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มูลนิธิอาจเกิดขึ้นได้อยู่หลายประการ ทั้งที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่เอง และบรรดาเหล่าอาสาที่มากับเจ้าหน้าที่นั้นไม่ว่าจะเป็นจำนวนเจ้าหน้าที่ที่พากันมาเข้าไปในที่เกิดเหตุซึ่งมีจำนวนมากเกินไปไม่สามารถ ควบคุมตนเองได้ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดเหตุ อันจะทำให้การสันนิษฐานและการพิสูจน์หลักฐานต่าง ๆ เบี่ยงเบน หรือเปลี่ยนไปจากความเป็นจริง อันจะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ความเสียหายซึ่งเกิดกับทรัพย์สินในที่เกิดเหตุและความบาดเจ็บที่ต้องเพิ่มขึ้นจากการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่มูลนิธิที่ไม่มีวิชาความรู้ในด้านการนี้เพียงพอ ทั้งนี้เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำงานนี้รับสมัครเอาผู้มีใจรักมาเข้ารับการอบรมเป็นครั้งคราว จากแพทย์ พยาบาล หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ และมักเป็นการอบรมในระยะเวลาอันสั้น แต่อาศัยความเคยชินในการทำอยู่บ่อยๆ ในกรณีคล้าย ๆ กันแต่ก็พบเห็นอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นประจำว่าเจ้าหน้าที่ เหล่านั้นทำการหอบหิ้วผู้ได้รับบาดเจ็บอย่างไม่ถูกวิธี ซึ่งหากอาการบาดเจ็บที่เกิดกับผู้ประสบภัย ไม่สามารถสังเกตได้จากภายนอกแล้ว ย่อมมีโอกาสที่จะทำให้อาการหนักขึ้นหรือเสียชีวิตได้ในเวลาต่อมา

เมื่อผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นเพียงเจ้าหน้าที่มูลนิธิเอกชนเข้ากระทำการใด ๆ ก็จะมีผลผิดพลาดนั้นได้ แม้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะเป็นสิ่งสำคัญที่สุดก็ตาม ก็ไม่สามารถช่วยให้การกระทำต่าง ๆ เหล่านั้นช่วยให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ทำลงไป ไม่ใช่ความผิด เท่าที่ผ่านมาก การกระทำของเจ้าหน้าที่มูลนิธิต่างๆ ผ่านไปได้โดยไม่ถูกดำเนินคดีนั้น ก็เพราะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบละเว้นที่จะดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่มูลนิธินั้น ๆ หากไม่มีความเสียหายที่เกิดเป็นข้อสำคัญ ทั้งนี้เพราะทราบกันอยู่แล้วว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่มูลนิธินั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะสำหรับตัวพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และแพทย์ชันสูตร โดยเฉพาะหากมีกรณีที่ต้องช่วยเหลือทั้งคนเจ็บและศพจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีไม่เพียงพอ และการดำเนินการต่างๆ เหล่านี้จะไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกหากไม่มีเจ้าหน้าที่มูลนิธิคอยให้ความช่วยเหลือ

จึงสมควรที่จะได้มีการศึกษากรณีนี้อย่างถ่องแท้เพื่อให้เห็นข้อดีและข้อเสียและความจำเป็นที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่เหล่านี้ เพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีการพัฒนา เป็นไปโดยบริสุทธิ์ สามารถเชื่อถือได้ในทางวิชาชีพ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประสบภัย

เพิ่มเติมไม่ว่าในแง่ชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่มูลนิธิสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่ โดยการกำหนดให้มีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบที่จะได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีบทบาทที่มีหน้าที่เสริมการทำงานของรัฐบาล และกำหนดให้มีการได้รับความคุ้มครองหากจะต้องประสบอันตรายจากการทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

1.2 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

ปัจจุบันการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากหน่วยงานของเอกชนที่ดำเนินการในรูปแบบมูลนิธิได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปในระดับหนึ่ง และสามารถลดภาระเจ้าพนักงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตามสมควร แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหล่านั้นในบางกรณีเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานรัฐและในบางครั้งก็มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย เพราะเหตุที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง จึงสมควรที่จะต้องมีการกำหนดกรอบการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในด้านการแสดงบทบาทและให้ทราบถึงข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ของบรรดาเจ้าหน้าที่เอกชนที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เหตุเพราะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทางรัฐได้มีการกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว หากแต่การดำเนินงานในส่วนนี้โดยเจ้าพนักงานของรัฐนั้นกลับไม่ชัดเจนเท่ากับที่เอกชนดำเนินการอยู่ จึงควรมีการปฏิรูประบบหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีภาระรับผิดชอบให้ชัดเจนและมีความเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติช่วยเหลือผู้ประสบภัยยิ่งขึ้น

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อวิจัยบทบาทของมูลนิธิที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหล่านี้ ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

1.3.2 เพื่อวิจัยปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดตามกฎหมายที่มีต่อเจ้าหน้าที่เอกชน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานของมูลนิธิเหล่านี้ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเอกชนเพื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน

1.3.3 เพื่อวิจัยรูปแบบและฐานะทางกฎหมายขององค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีอย่างไรและสอดคล้องหรือขัดแย้งตามกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นๆ เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมรองรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จะได้ทราบข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบทบาทความพร้อม และปัญหาอุปสรรคของ การทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานเอกชนแบบไม่หวังผลกำไรที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย และหน่วยงานทางด้านนี้ซึ่งเป็นของรัฐซึ่งมีเจ้าพนักงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันและในส่วนที่ไม่สอดคล้องกันกับกฎหมายที่มี เปรียบเทียบกับ รูปแบบของต่างประเทศ ที่มีวิธีการจัดการกับปัญหาของหน่วยงานลักษณะนี้ เพื่อให้เกิดแนวคิดใน การพัฒนาบทบาทของการปฏิบัติงานนี้ในประเทศ เพื่อนำไปสู่การกำหนดกฎหมายให้เกิดความมี ระเบียบก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ อันเป็นการเพิ่มการบรรเทาผลร้ายที่อาจจะเกิดแก่ประชาชนและ ลดการเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่เอกชน รวมทั้งความรับผิดชอบตามกฎหมาย ของ มูลนิธิที่มีร่วมกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นที่ทำงานทางด้านนี้

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษารูปแบบของหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง การช่วยเหลือผู้ประสบภัยใน ต่างประเทศว่ามีอยู่อย่างไรและทำการศึกษาความเป็นมาของมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง รวมทั้งรูปแบบการ ปฏิบัติงานที่แตกต่างกับหน่วยงานทางด้านนี้ของต่างประเทศและฐานะทางกฎหมายของมูลนิธิฯ รวมทั้งความรับผิดชอบตามกฎหมายในกรณีละเมิดและทางอาญาต่อบุคคลภายนอก อีกทั้งศึกษาถึง ความขัดข้องของงานด้านนี้ที่เป็นหน่วยงานของรัฐเองในการทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยและทั้ง การพิจารณาความรับผิดทางอาญาและความคุ้มครองตามกฎหมายของตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติใน ฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานของหน่วยงานเอกชนว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดกับกฎหมาย อาญาและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

วิจัยเอกสาร (Documentary research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากค้นคว้า หนังสือ บทความ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วารสาร รายงานการประชุม วิทยานิพนธ์ กฎหมายต่าง ๆ โดยมุ่งวิเคราะห์ถึงความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่มูลนิธิและกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นที่มีอยู่ และพิจารณาเปรียบเทียบข้อแตกต่าง

ถึงข้อดีข้อเสียกับการทำงานแบบเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ และกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติงานด้านนี้เพื่อหาหลักที่จะสามารถให้การทำงานดังกล่าว ในภาคเอกชนสามารถทำได้โดยสอดคล้องกับกฎหมายที่มี รวมถึงศึกษาความเป็นมาอันยาวนานในการทำงานด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของมูลนิธิเหล่านี้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย

สังคมไทยในอดีต เป็นสังคมแบบสังคมนิยมเกษตร ซึ่งสถาบันครอบครัว มีความสำคัญ เป็นอย่างมาก มีความผูกพันทางเครือญาติและความสามัคคีในหมู่ญาติมิตรสูง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน นานเข้ากลายเป็นวัฒนธรรมสืบต่อกันมา จนกลายเป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยจนมีคำพูดที่นิยม ติดปากกันว่า "น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า" หรือ "พริกบ้านเหนือเกลือบ้านใต้" เมื่อสมาชิกคนใดประสบ ความเดือดร้อน ความยากจนหรือได้รับภัยพิบัติ สมาชิกในครอบครัวหรือเพื่อนบ้านใกล้เคียง ก็จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

การสังคมสงเคราะห์มีจุดเริ่มต้นมาจากหลักมนุษยธรรม (Humanity) และการกุศล (Chality) ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระราชกรณียกิจของพระองค์ที่มีต่อพลกนิกรของพระองค์ถือได้ว่าเป็นการสังคมสงเคราะห์ อย่างหนึ่ง ทรงแก้ปัญหาให้กับผู้ที่ไปขอรับความช่วยเหลือให้สำเร็จด้วยพระองค์เอง นอกจากนี้ วัด ก็เป็นสถานที่ที่มีบทบาทในการช่วยเหลืออีกที่หนึ่ง นอกจากหน้าที่ตามศาสนาแล้ว ยังเป็นสถานที่ของการสันทนาการ (Recreation) งานรื่นเริง งานเทศกาล การศึกษา การรักษาพยาบาล ผู้เจ็บป่วย ที่พักอาศัยและแหล่งอาหารของผู้ยากไร้ คนยากจน และบทบาทดังกล่าวของวัดนั้น ยังคงให้การช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวตลอดมาแต่การช่วยเหลือดังกล่าวยังไม่เป็นรูปแบบองค์กรหรือสถาบัน และเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ให้ (Doner) มากกว่าผู้รับ (Receiver) นั่นคือการที่ผู้ให้ให้เพราะความเชื่อในทางพุทธศาสนาซึ่งมุ่งสอนให้กระทำความดี ให้มีจิตใจอันเป็นกุศล เมื่อได้ให้ (ทำบุญ) แล้ว จิตใจเป็นสุขปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นหรือชุมชนส่วนใหญ่ จะเป็นการช่วยเหลือกันแบบบุคคลต่อบุคคล มากกว่าในลักษณะการรวมกลุ่มทั้งด้านผู้ให้และผู้รับโดยมีความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่ร่วมกับคนอื่น ๆ ในสังคมได้และมีสิทธิที่จะพัฒนาความสามารถของตนเองให้อยู่ในสังคมได้โดยไม่ขัดต่อความสงบสุขของผู้อื่น¹

¹ วรรณพร เพียรสวาระ. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ศึกษาเฉพาะกรณีอาสาสมัครหน่วยบริการและหน่วยกู้ภัย. ภาคนิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตร์ มหาบัณฑิต(พัฒนาลังคม) คณะพัฒนาลังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538. หน้า 2.

เจกเช่นเดียวกันกับในประเทศอังกฤษและอีกหลายประเทศในโลกในช่วงศตวรรษที่ 17 ซึ่งยังมีทัศนคติไม่ค่อยดีต่อความยากจน และมักมองว่าคนยากไร้เหล่านี้เป็นพวกที่ไม่ดีนั้นรอนไม่ช่วยเหลือตัวเอง มัวแต่รอโชคชะตาว่าสวามาโปรด ดังนั้นทัศนคติในการให้ความช่วยเหลือจึงไม่ค่อยดีนัก คนยากจนและคนที่มีปัญหาเหล่านี้ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากสังคมน้อยมาก จะได้รับการช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีชีวิตอยู่รอดเท่านั้น จนกระทั่งต่อมาได้มีสมาคมและองค์กรการกุศลต่างๆ เกิดขึ้น คนมีฐานะดีจะให้ความช่วยเหลือผู้ยากจนหรือผู้ประสบเคราะห์กรรม อันเนื่องมาจากสภาพสังคมและจิตใจเพื่อให้ทุกคนอยู่ร่วมกันได้ในสังคมโลก การให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่เรียกว่า "ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน" แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อมั่นและคำสอนของคริสต์ศาสนาที่ว่า มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาเป็นไปตามพระประสงค์ของพระเจ้าที่จึงต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน ดังนั้นแรงจูงใจที่ให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากในสมัยนั้นก็คือ "กุศลจิต" การให้ทานแก่ผู้ยากไร้นั่นเอง²

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั่วโลกมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ที่เห็นชัดคือความเจริญทางวัตถุหรือด้านเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันความเจริญทางด้านสังคมและจิตใจไม่ได้รับการพัฒนาควบคู่ไปด้วยกันจึงเกิดปัญหาอันเนื่องมาจากช่องว่างทางสังคมที่มีผลต่อประชาชน เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาสุขภาพและอนามัย ปัญหาอาชญากรรม และอื่นๆ อีกมากมาย จากปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความต้องการบริการทางสังคมในลักษณะการสงเคราะห์ ช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลน หรือประสบเคราะห์กรรม แนวคิดจากวัฒนธรรมที่ผสมกันมาช้านานของสังคมไทยเนื่องจากหลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนาที่มุ่งสอนให้คนทำแต่ความดี ละเว้นความชั่ว มีความเมตตากรุณาต่อกัน สิ่งเหล่านี้เองได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมทำให้ประชาชนชาวไทยคอยเกื้อกูลกันมาตลอด มุ่งช่วยเหลือและขจัดเภทภัยให้แก่กันและกัน เกิดเป็นค่านิยมในการทำบุญกุศล ซึ่งมีการขยายวงกว้างออกไปจนเกิดเป็นกลุ่มที่ให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ทำบุญกุศลเฉพาะเรื่องเช่น การช่วยเหลือเด็กกำพร้า เมื่อกลุ่มดังกล่าวได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นก็กลายเป็นมูลนิธิต่างๆ ซึ่งให้การช่วยเหลือแต่ละปัญหาไปแล้วแต่สภาพแวดล้อมและความสนใจของแต่ละกลุ่มคน หรือในกรณีของมูลนิธิที่เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความสนใจในการทำบุญกุศลโดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยจากอุบัติเหตุ

² วรรณพร เพียรสาระ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

ต่างๆ เช่น ภัยธรรมชาติ หรืออุบัติเหตุ กรณีเหล่านี้จึงน่าจะศึกษาว่า มูลนิธิรูปแบบเหล่านี้มีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไร มีหน้าที่มีขอบเขตอย่างไร

2.1 ประวัติความเป็นมาของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในประเทศไทย

สืบเนื่องมาจากสังคมไทยนั้น ดิมมีการปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและพระมหากษัตริย์ก็จะเป็นผู้ที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับพสกนิกรด้วยพระองค์เอง เห็นได้จากในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีพ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงมีพระราชโองการแขวนกระดิ่งไว้ที่หน้าประตูวัง หากพสกนิกรผู้ใดมีเรื่องทุกข์ร้อนใดๆ ก็ให้มาส่งกระดิ่งเพื่อให้พระองค์ได้ทรงทราบจากนั้นพ่อขุนรามคำแหงก็จะออกมาพิจารณาเรื่องปัญหาทุกข์ร้อนเหล่านั้นโดยพระองค์เอง จนกระทั่งเข้าสู่ยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้โปรดเกล้าให้จัดระเบียบการปกครองแบบ “จตุสดมภ์” แบ่งส่วนความรับผิดชอบเป็น กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา ในการบริหารบ้านเมืองโดยรับพระราชอำนาจจากพระมหากษัตริย์ มีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงขึ้นบริหารงาน ดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขแทนพระองค์ ซึ่งผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อประมาณ พ.ศ.1800 พร้อมนี้ได้โปรดเกล้าฯ ให้มีกิจการตำรวจขึ้นด้วย ดังนั้นตั้งแต่อดีตกาลมาจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนนั้นก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีมาตั้งแต่โบราณ³

การให้ความช่วยเหลือทางสังคมของไทยนั้น เริ่มปรากฏให้เห็นในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีการเลิกทาส การปฏิรูปอำนาจการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ระบบการคลัง และวิทยาการใหม่ๆ มากมายนั้น ล้วนเป็นความพยายามที่จะผลักดันให้ประเทศพัฒนาไปสู่ความทันสมัย นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบดูแลทุกข์สุขของประชาชน ช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนให้มีงานทำและ

³ ประเสริฐฐ เมฆมณี , “ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม”, บริษัททบทพิการพิมพ์ , กรุงเทพฯ, 2523, หน้า 61.

มีปัจจัยอันจำเป็นในการครองชีพ นับเป็นการแสดงความห่วงใยและเข้ามามีส่วนแบกรับภาระโดยตรงของรัฐบาลเป็นครั้งแรกในงานสงเคราะห์ประชาชน⁴

สำหรับการดำเนินงานการพัฒนาของภาคประชาชนเกี่ยวกับการสงเคราะห์ ซึ่งเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่ การที่สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ ได้ทรงสถาปนาหน่วยงานสังคมสงเคราะห์เอกชนขึ้น เรียกว่า "สภาอนุณาโลมแดง" โดยมีพระราชประสงค์ให้องค์การนี้ดำเนินการกุศลช่วยเหลือพวกทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม โดยมีภรรยาข้าราชการ และกุลสตรีสมัยนั้นสมัครเป็นอาสาสมัครออกปฏิบัติงาน ซึ่งกิจการนี้ต่อมามีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น และได้กลายมาเป็นสภากาชาดไทย ในสมัยเดียวกันพระวิมาดาเธอกรมพระสุทธาสินีนาฏ ทรงบริจาคทรัพย์ส่วนพระองค์ สร้างสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถาขึ้น ที่ตำบลสวนมะลิ ถนนบำรุงเมือง เมื่อ พ.ศ. 2433 เพื่อสวัสดิภาพของเด็กโดยเฉพาะ⁵

จนกระทั่งต่อมาได้มีความพยายามเริ่มต้นระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินเมื่อประมาณ 20 กว่าปีที่ผ่านมา โดยได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันหลายครั้งเพื่อจัดระบบการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บที่เป็นเครือข่ายของโรงพยาบาลต่างๆ ต่อมาได้จัดทำแผนร่วมมือกันระหว่างโรงพยาบาลต่างๆ ในกรุงเทพมหานครกับศูนย์ส่งกลับของกรมตำรวจ โดยพัฒนาเครือข่ายวิทยุสื่อสารร่วมระหว่างโรงพยาบาลซึ่งมีสังกัดต่างกัน มีระบบรถพยาบาลฉุกเฉินที่ใช้ของศูนย์ส่งกลับเป็นหน่วยงานหลัก ความร่วมมือดังกล่าวมีอุปสรรคตามมาก่อนข้างมากเนื่องจากขาดความร่วมมือของโรงพยาบาลต่างๆ ด้วยกันเอง ต่อมาภายหลังหลังจากมีการปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.เอก อชาติยศ กำลังเอก ได้พัฒนาองค์กำลังรักษาพระนคร และจัดให้มีโทรศัพท์สายด่วน หมายเลข 123 เพื่อบริการเหตุด่วนแก่ประชาชน ได้จัดให้มีหน่วยรถพยาบาลฉุกเฉินขึ้นจำนวนประมาณ 40 คัน ให้บริการประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่ได้ให้บริการไปได้ไม่นานก็ยุติลงเนื่องด้วยเหตุผลทางอำนาจและการเมือง⁶

ในส่วนของด้านเอกชน ได้มีการช่วยเหลือในลักษณะสังคมสงเคราะห์และการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการกู้ภัย โดยควบคู่กับการเก็บศพผู้เสียชีวิตในกรณีต่างๆ ดำเนินการโดยมูลนิธิ

⁴ วรธมพร เพียรสวาระ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

⁵ ยูพา วงศ์ไชย และคณะ. การบริการสังคมสงเคราะห์เอกชน. ฝ่ายวิชาการ กองการสังคมสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์, 2536. หน้า 7.

⁶ <http://www.trauma.or.th/thaiems.htm> \emergency medical services system for thailand (24/10/2002)

ปอแตกตั้ง มาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 และมูลนิธิร่วมกตัญญูตั้งแต่ พ.ศ.2513 ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือผู้ป่วยขั้นต้นและลำเลียงนำส่งโรงพยาบาลโดยที่บุคลากรไม่มีความรู้ความสามารถและไม่มีอุปกรณ์ที่เหมาะสม วิกฤติภาวะวิจาณ์จากวงการแพทย์ว่าทำให้เกิดความพิการและสูญเสียมากกว่า ซึ่งการที่องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยของเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาททางด้านนี้ได้ เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงของรัฐนั้นไม่สามารถให้การบริการนี้ได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วพอ⁷

องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือสังคมสงเคราะห์เหล่านี้เรียกว่า เป็นองค์กรจัดตั้งที่รวมตัวกันขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างโดยมิได้แสวงผลกำไร มีการกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้างองค์กร ขอบเขตหน้าที่ และแนวทางการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน มีการปฏิบัติงานในด้านการกุศล แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งในด้านการศึกษา ความยากจน ความขาดแคลน ภัยพิบัติ ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น การปฏิบัติงานเป็นลักษณะสังคมสงเคราะห์ช่วยเหลือปัญหาเฉพาะหน้าไม่ค่อยได้ ใช้หลักการวิชาการหรือแนวทฤษฎีสังคมสงเคราะห์แต่อย่างใด เช่น มูลนิธิปอแตกตั้ง สมาคมส่งเสริมธุรกิจสตรี เป็นต้น ถึงแม้ว่าการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้จะทำประโยชน์ให้แก่สังคมหลายด้านทั้งการพัฒนาคนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาสังคม แต่การดำเนินงานขององค์กรเองนั้นก็ย่อมประสบปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาที่เกิดจากกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาขององค์กรเอง ปัญหาการเจริญเติบโตขององค์กร ปัญหาการสนับสนุนของแหล่งเงินทุน ปัญหาการยอมรับจากภาครัฐและสาธารณชน รวมถึงปัญหามูลค่าการขององค์กร เป็นต้น

เมื่อปัญหาด้านสาธารณภัยต่างๆ เพิ่มมากขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น จึงเกิดความต้องการบริการด้านสังคมสงเคราะห์จากรัฐเพิ่มมากขึ้นในการให้บริการด้านสังคม ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุขโดยกรมการแพทย์รับงบประมาณสนับสนุนให้จัดทำระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินที่โรงพยาบาลราชวิถี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2532 จำนวน 150 ล้านบาท ได้ทำการก่อสร้างอาคาร EMS แล้วเสร็จและเปิดดำเนินการบางส่วนในปี พ.ศ.2536 ได้บรรจุแผนการพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) ได้เริ่มมีการจัดตั้งโครงการศูนย์อุบัติเหตุ ที่โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เมื่อ พ.ศ.2536 ซึ่งมีความครอบคลุมถึงการให้การรักษายาบาล ณ จุดที่เกิดเหตุ ต่อมา

⁷ <http://www.trauma.or.th/thaiems.htm> (28/07/2003)

กรุงเทพมหานครโดยวชิรพยาบาล ได้เปิดหน่วยแพทย์กู้ชีวิตขึ้นเป็นทางการเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2537 ให้บริการแก่ผู้บาดเจ็บโดยเน้นอุบัติเหตุจราจรและอุบัติเหตุต่างๆ กรมการแพทย์ได้เปิดศูนย์กู้ชีพ “นเรนทร” อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2538 ให้บริการรักษาพยาบาลฉุกเฉินและขนย้ายทั้งผู้บาดเจ็บและผู้เจ็บป่วยฉุกเฉินในพื้นที่ระยะเวลาไม่เกิน 15 นาทีโดยรอบโรงพยาบาลราชวิถี และต่อมากรมการแพทย์ได้ขยายพื้นที่บริการโดยจัดตั้งศูนย์กู้ชีพเคลื่อนที่และศูนย์กู้ชีพพริตตนาธานขึ้นในปีต่อมาและได้พัฒนาความร่วมมือระหว่างกรมการแพทย์และกรุงเทพมหานครให้มีการแบ่งพื้นที่ในการให้บริการออกเป็น 7 พื้นที่ และมีหมายเลข แจ้งเหตุ 2 หมายเลข คือ 1669 ในส่วนของกรมการแพทย์ และ 1554 ในส่วนของพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่การให้บริการยังไม่ทั่วถึง ยังขาดงบประมาณที่เหมาะสมในการดำเนินการ โรงพยาบาลหลายแห่งต้องระดมเงินจากมูลนิธิของโรงพยาบาล และขอความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกระบบราชการ⁸

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้มีการบรรจุแผนงานอุบัติเหตุและสาธารณภัยให้มีการจัดตั้ง และพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินในทุกจังหวัด โดยเน้นถึงความสามารถในการจัดหน่วยบริการมากกว่าการจัดระบบบริการเมื่อสิ้นแผนฯ พบว่าโรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไปจำนวนกว่า 90 แห่ง ได้จัดให้มีหน่วยปฏิบัติการการแพทย์ฉุกเฉินได้ แต่มีข้อจำกัดในการให้บริการเนื่องจากยังไม่มี “ระบบ” อย่างเป็นทางการที่มีกฎหมายและระบบการเงินการคลังรองรับ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545–2549) กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินให้ลงไปสู่ระดับชุมชน โดยเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมและมีความครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจัดให้มีระบบการเงินการคลังที่เหมาะสมรองรับ

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ สมชาย กาญจนสุด. (online document). สมาคมแพทย์อุบัติเหตุแห่งประเทศไทย [online]. <http://www.trauma.or.th\Thailand EMS Brief History.htm> .

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 กระทรวงสาธารณสุข ได้ประกาศให้การพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินเป็น นโยบาย 1 ใน 4 ประการของกระทรวงสาธารณสุข จัดตั้งสำนักงานระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน (ศูนย์นเรนทร กระทรวงสาธารณสุข) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการพัฒนาจัดงบประมาณในส่วนงบลงทุนจากกองทุนระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้จำนวน 10 บาท ต่อหัวประชากรที่จดทะเบียน (คาดว่าประมาณ 42 ล้านคน) จำนวนเงินประมาณ 420 ล้านบาทเพื่อให้เริ่มดำเนินงานในบางพื้นที่และให้แล้วเสร็จขั้นตอนในการพัฒนาในระยะเวลา 3 ปี หลังจากนั้นแล้วจะจัดให้มีระบบงบประมาณในการบริหารจัดการและดำเนินการระบบโดยมีงบประมาณส่วนหนึ่งจากระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ และจากแหล่งเงินทุนต่างๆ ตามความเหมาะสม ในอัตรา 18 บาท ต่อหัวประชากรทั่วประเทศ ซึ่งในแต่ละปีจะต้องมีเงินงบประมาณในการสนับสนุนระบบนี้ปีละ 1,200 ล้านบาท (อัตรา 18 บาทต่อหัวประชากร ได้มาจากการศึกษาของคณะวิจัยในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ในปี พ.ศ.2543)

ในภาครัฐได้มีการประชุมปรึกษาหารือและระดมสมองหลายต่อหลายครั้งแต่ยังไม่ได้มีการปฏิบัติขึ้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงาน “ศูนย์ส่งกลับ”ของกรมตำรวจได้จัดกิจกรรมในการให้บริการผู้บาดเจ็บขึ้นโดยมีเจ้าหน้าที่และรถพยาบาลแต่มีข้อจำกัดใช้งานเพียงการขนย้ายผู้ป่วยและเน้นเฉพาะงานที่เป็นเหตุใหญ่ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น

2.2 องค์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาครัฐและเอกชน

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของประเทศไทย มีการดำเนินการจากทั้งในส่วนหน่วยงานรัฐบาลโดยมีหน่วยงานเอกชนเข้ามาเสริมการทำงาน ซึ่งหน่วยงานเอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยของไทยที่เป็นที่รู้จักในปัจจุบันนั้นมีความแตกต่างจากองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศพอสมควร มีการดำเนินการที่แสดงให้เห็นว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ หมายความว่ามีความใส่ใจในการทำงาน ที่มุ่งมั่น มีปริมาณความถี่มาก และเข้าไปช่วยเหลือทันทีที่ประสบเหตุการณ์โดยไม่มีรอที่จะต้องให้มีการร้องขอจากเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐเสียก่อน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ดีและไม่อาจคาดหวังได้จากองค์กรที่จัดตั้งมาเพื่อการกุศลใดที่พึงกระทำในเบื้องต้นนี้จึงน่าสนใจว่าเพราะสาเหตุใด องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนในรูปแบบมูลนิธิ จึงได้มีขีดความสามารถกว้างขวางในส่วนที่รัฐจะต้องรับผิดชอบได้มากขนาดนี้ จึงขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานภาพของการให้ความช่วยเหลือในภาครัฐเสียก่อนว่ามีอยู่อย่างไร และในส่วนของเอกชนเป็นอย่างไรถึงได้เกิดสภาพเช่นนี้ขึ้นในสังคมไทย

2.2.1 องค์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาครัฐและเอกชน

ในประเทศไทย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยหน่วยงานของรัฐบาลนั้นมีสืบเนื่องมา ยาวนานตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันโดยมีหน่วยงานฝ่ายปกครองและตำรวจเป็นผู้ดำเนินงาน มาโดยตลอด แต่การช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น นอกจากการช่วยเหลือโดยการกู้ภัย ระวังภัยพิบัติ ที่เกิดขึ้นแล้วอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญคือการนำการแพทย์มาสู่กระบวนการช่วยเหลือ มิฉะนั้นการ ช่วยเหลือนั้นอาจเสียเปล่าไปหากขาดซึ่งการรักษาพยาบาลในที่เกิดเหตุที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นที่ ยอมรับกันมานานาประเทศว่า การรักษาพยาบาลเบื้องต้นในที่เกิดเหตุจากผู้ที่มีความสามารถและ ความรู้ทางการแพทย์จะสามารถลดความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับชีวิตและร่างกายอย่างได้ผล แต่ในประเทศไทยนั้นกลับเน้นการให้ความช่วยเหลือทางด้านการกู้ภัยมากกว่า คือเน้นที่ การพยายามนำผู้ประสบอุบัติเหตุให้พ้นจากภัยที่ประสบอยู่แล้วรีบนำส่งสถานพยาบาลที่ใกล้ที่สุด เพื่อรับการรักษาต่อไปมากกว่าการที่จะนำแพทย์มาสู่สถานที่เกิดเหตุเพื่อให้การรักษาเบื้องต้นและ ประเมินระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชีวิตผู้ที่ประสบภัย เมื่อได้ศึกษาในเรื่องนี้พบว่าสถานภาพ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของประเทศไทยโดยหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบสำคัญๆ มีดังต่อไปนี้

2.2.1.1 องค์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาครัฐ

จากการศึกษางานทางด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยของประเทศไทยแล้ว พบว่า ปัจจุบันมีการดำเนินการจากทั้งภาครัฐและเอกชนควบคู่กันไป โดยหน่วยงานของภาครัฐที่รับผิดชอบ งานด้านนี้ที่สำคัญและมีบทบาทประจำคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ การช่วยเหลือผู้ประสบสองหน่วยงานคือ กองบังคับการตำรวจดับเพลิง และ ศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาล แพทย์ตำรวจ และศูนย์กู้ชีพพณเรนทร ซึ่งเป็นหน่วยงานตั้งขึ้นใหม่ สังกัดโรงพยาบาลราชวิถี ซึ่งเป็น หน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้การบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน ที่มีมาตรฐานเชื่อถือได้เป็นการเฉพาะ

2.2.1.1.1 ตำรวจ

พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 กำหนดอำนาจหน้าที่ตำรวจไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในส่วนที่ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยของประชาชนและอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

กองบังคับการตำรวจดับเพลิง เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปัจจุบันมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ

1. ช่วยชีวิต
2. พิทักษ์ทรัพย์สิน (การป้องกันอัคคีภัย, ดับเพลิง และ, การป้องกันการติดต่อดูกลาม)
3. การบรรเทาสาธารณภัย

1.การช่วยชีวิต เป็นภารกิจอันแรกที่จะต้องปฏิบัติ แต่การที่จะปฏิบัติภารกิจนี้ ให้ลุล่วงไปด้วยดี เจ้าหน้าที่ดับเพลิง จะต้องมีการสำรวจ วางแผน ป้องกัน และระงับอัคคีภัยไว้แล้วล่วงหน้า คาดว่า จะต้องเป็นผู้ติดค้างอยู่ภายใน ทราบจากผู้ใกล้ชิดสถานการณ์ หรือผู้เห็นเหตุการณ์ว่า มีคนติดอยู่ในอาคาร หรือจากญาติพี่น้องที่หนีออกมาก่อน ได้แจ้งให้ทราบ จะต้องรีบเร่งหาทางช่วยเหลือ ก่อนที่จะลงมือปฏิบัติอย่างอื่น

2.พิทักษ์ทรัพย์สิน การป้องกันอัคคีภัย หน้าที่ป้องกันอัคคีภัย ทำได้เป็น 2 ขั้นตอน คือการป้องกันมิให้เกิดอัคคีภัย การบรรเทาความเสียหายในด้านการป้องกันอัคคีภัยนั้น นอกจากการอบรม แนะนำ ประชาชนให้ทราบถึงวิธีการป้องกันอัคคีภัย อันอาจเกิดจากการประกอบกิจการต่างๆ แล้ว กองบังคับการตำรวจดับเพลิง ได้ส่งนายตรวจออกไปตรวจ แนะนำการป้องกันอัคคีภัย ยังสถานที่ประกอบกิจการต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล โรงแรม และสถานชุมชนต่างๆ ด้วย

การตรวจแนะนำ โดยใช้บทบัญญัติ และกฎหมายกระทรวง ออกตาม พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 (แก้ไข พ.ศ. 2499) และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกัน และระงับอัคคีภัย กับมาตรการแห่งความปลอดภัย ตามมาตรฐานของ NFPA. เป็นหลักปฏิบัติ⁹

3.การบรรเทาสาธารณภัย เป็นการเตรียมการ ของหน่วยดับเพลิง และเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย ในกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กองบังคับการตำรวจดับเพลิง ได้เตรียมการ สำหรับการบรรเทาสาธารณภัย ในเขตกรุงเทพมหานคร และการส่งกำลังไปสมทบ ในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ

⁹ "ภารกิจของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง " <http://www.police.go.th/contest/contest091/fire.htm> (2003/04/ 05)

หรือตามที่ได้รับคำร้องขอ หรือเห็นว่า สถานการณ์นั้นอยู่ในขั้นร้ายแรง เช่น กรณีเกิดอุทกภัย หรือ ภาวะการขาดแคลน เป็นต้น

กองบังคับการตำรวจดับเพลิง เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ดูแลเรื่องการดับเพลิงในเขต กรุงเทพมหานคร มีเจ้าหน้าที่ 1,400 คน สถานีดับเพลิง 35 สถานี ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวน ประชากรและพื้นที่ที่ต้องดูแล จากการวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญระบุว่า กรุงเทพมหานครควรมีสถานี ดับเพลิง 105 สถานี และเจ้าหน้าที่ดับเพลิง 12,000 คน จึงจะสามารถเข้าถึงที่เกิดเหตุได้ภายใน 7 นาที ตามมาตรฐานสากล และมีอุปกรณ์ การดับเพลิงที่มีประสิทธิภาพ แต่งานทางด้านการกู้ภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยยังไม่มีบทบาท และความพร้อมอย่างเพียงพอต่อความต้องการของ สังคมปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าตำรวจฝ่ายที่ รับผิดชอบโดยตรงได้แก่ ตำรวจดับเพลิง ซึ่งมีหน้าที่ บรรเทาสาธารณภัยและกู้ภัยช่วยเหลือชีวิตด้วยแต่การดำเนินงานของตำรวจดับเพลิงในปัจจุบัน เน้นหนักไปที่การดับเพลิง และส่วนที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่จะมาทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ โดยมีการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิการกุศลภาคเอกชนดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ ทั้ง ๆ ที่เป็น หน่วยงานที่มีความพร้อมมากกว่าทั้งทางด้าน บุคลากรและอุปกรณ์ อันสืบเนื่องมาจากปัญหา ด้านการทำงานและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ขาดแคลนกำลังพล เมื่อปี พ.ศ. 2514 กองบังคับการตำรวจดับเพลิงมี กำลังพล 3,000 กว่าคน แต่ปัจจุบันลดลงเหลือ 1,400 คน ทำให้ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่มากขึ้น สาเหตุเนื่องมาจากหน่วยงานต้นสังกัดไม่เห็นความสำคัญ จึงไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน รวมทั้งยากที่จะเจริญก้าวหน้าในสายงาน ทำให้ เจ้าหน้าที่ดินรนที่จะไปสังกัดหน่วยงานอื่น

(๒) ขาดแคลนโรงเรียนสอนดับเพลิง - เนื่องจากงานดับเพลิงเป็นงานที่ต้อง อาศัยการฝึกฝน เรียนรู้ มีเทคนิคในการทำงาน รวมทั้งต้องลงมือปฏิบัติจนเกิดความเชี่ยวชาญจึงมี ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ต้องมาทำงานเฉพาะด้านนี้ เพื่อก่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด ซึ่งจะส่งผลถึงสวัสดิภาพของตัวเจ้าหน้าที่เองและประชาชน ผู้ประสบความเดือดร้อนด้วย เรื่องนี้ทางกองบังคับการตำรวจดับเพลิงได้พยายามผลักดันให้มีโครงการ มาโดยตลอดแต่ก็ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้

(๓) มีปัญหาเรื่องโครงสร้างของหน่วยงาน เดิมกองบังคับการตำรวจ ดับเพลิงสังกัดกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ต่อมากรมตำรวจถูกยกฐานะขึ้นเป็นสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2542 ได้มีการออกพระราชบัญญัติเพื่อโอนกอง

บังคับการตำรวจดับเพลิง ในส่วนของงานดับเพลิงไปขึ้นกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่น เนื่องจากในส่วนของภูมิภาคงานดับเพลิงทั้งหมดได้ขึ้นต่อเทศบาล จึงเห็นควรให้ส่วนกลางขึ้นตรงต่อหน่วยงานท้องถิ่นเช่นกัน แต่เกิดปัญหาที่กรุงเทพมหานครไม่พร้อมที่จะรับรองบังคับการตำรวจดับเพลิงเข้ามาสังกัด แม้ว่าเวลาจะผ่านมาถึง ๓ ปี ทำให้ไม่มีการตั้งงบประมาณให้ ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นต้นสังกัดเดิม ก็เห็นว่ากองบังคับการตำรวจดับเพลิงต้องการทำการโอนย้ายหน่วยงาน จึงไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้เช่นกัน ส่งผลให้กองบังคับการตำรวจดับเพลิงไม่ได้รับการพัฒนาหน่วยงานและส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย¹⁰

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นนอกจากเป็นงานหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและตำรวจแล้วก็ยังมีอีกหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบอีกคือกระทรวงสาธารณสุขซึ่งรับผิดชอบทำหน้าที่ให้การบริการทางการแพทย์แก่ประชาชน และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยก็มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความสามารถทางด้านนี้เพื่อเป็นการป้องกันและเยียวยาความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับร่างกายและชีวิตของผู้ประสบภัยจึงมีการพยายามจัดให้มี หน่วยแพทย์ฉุกเฉินเกิดขึ้นมาโดยใช้โรงพยาบาลในสังกัดของรัฐบาลเป็นจุดเริ่มต้น โดยมุ่งให้ความช่วยเหลือให้การรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยในที่เกิดเหตุและนำส่งโรงพยาบาลให้เร็วที่สุดภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางดังเช่นที่มีเกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว

หน่วยกู้ชีพ "นเรนทร" เป็นกิจกรรมซึ่งเกิดจากการริเริ่มร่วมกันระหว่างโรงพยาบาลราชวิถีและสถาบันการแพทย์ด้านอุบัติเหตุและสาธารณสุข กรมการแพทย์ ร่วมกับองค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุอยู่เดิม ได้แก่ มูลนิธิป่อเต็กตึ๊งและมูลนิธิร่วมกตัญญู พร้อมทั้งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอีกหลายแห่งได้แก่โรงพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนและกรมตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีตำรวจในเขตและบริเวณใกล้เคียงกัน มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในการจัดเตรียมการล่วงหน้าก่อนที่กิจกรรมนี้จะเริ่มดำเนินงานเป็นเวลา 2 ปี กิจกรรมนี้เริ่มต้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2538 โดยจัดทำเป็นโครงการ

¹⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการสวัสดิการสังคมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23 วันพฤหัสบดีที่ 25 เมษายน 2545 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 202 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 <http://www.parliament.go.th/socialwelfare/data/R0023.doc>

ต้นแบบเพื่อให้มีการบริการประชาชนที่บาดเจ็บจากอุบัติเหตุและผู้ป่วยฉุกเฉินในกรุงเทพมหานคร โดยเน้นเฉพาะบางเขต ได้แก่ เขตราชเทวี เขตพญาไท เขตดินแดง เขตห้วยขวาง และเขตจตุจักร และเพื่อให้ได้รูปแบบบริการชนิดนี้ในประเทศไทยอันจะเป็นต้นแบบให้กับโรงพยาบาลอื่นๆ ทั่วประเทศต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ มีบริการด้านการแพทย์แก่ประชาชนทุกระดับที่ประสบอุบัติเหตุและผู้ป่วยฉุกเฉินทุกประเภทในกรุงเทพมหานคร และให้ได้รูปแบบการจัดตั้งและพัฒนา ระบบนี้ขึ้นในโรงพยาบาลต่างๆ ทั่วประเทศ ประชากรกลุ่มเป้าหมายได้แก่ผู้ป่วยฉุกเฉินทุกประเภท ไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุใดรวมทั้งผู้ป่วยอุบัติเหตุมีพื้นที่ดำเนินการพื้นที่หลักในการให้บริการ ได้แก่ เขตราชเทวี เขตพญาไท เขตดินแดง เขตห้วยขวาง เขตจตุจักร เขตทุ่งสองห้อง เขตลาดพร้าว และ เขตดอนเมือง เนื่องจากสามารถเข้าถึงจุดที่เกิดเหตุได้ภายในระยะเวลาอันสั้นพื้นที่รองได้แก่พื้นที่ ในกรุงเทพมหานคร ปริมาณและต่างจังหวัดในกรณีที่เป็นเหตุที่มีความสำคัญ¹¹

ได้มีหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เห็นความสำคัญจึงได้ให้การสนับสนุนกิจกรรม ดังกล่าวได้แก่

จากภาครัฐ

- โรงพยาบาลราชวิถี สนับสนุนอาคารสถานที่ รถพยาบาลฉุกเฉิน เวชภัณฑ์และ บุคลากรโดยการจ่ายค่าตอบแทนจากเงินบำรุงจากโรงพยาบาลราชวิถี
- สถาบันการแพทย์ด้านอุบัติเหตุและสาธารณสุขการแพทย์ สนับสนุนรถ พยาบาลฉุกเฉิน กิจกรรมของศูนย์สื่อสารสาธารณสุข "นเรนทร" และค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่จาก งบประมาณจากโครงการแก้ปัญหาอุบัติเหตุคมนาคม

จากแหล่งอื่น

- กองทุนกิจกรรมพิเศษในมูลนิธิโรงพยาบาลราชวิถี จ่ายค่าตอบแทนเพิ่มเติมจากค่า ตอบแทนปกติแก่บุคลากร
- กองทุนอุบัติเหตุและการแพทย์ฉุกเฉิน ในมูลนิธิโรงพยาบาลราชวิถี เป็นกองทุนที่จัด ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมด้านนี้โดยตรง
- ทุนสนับสนุนโครงการต้นแบบการรักษาพยาบาลก่อนถึงโรงพยาบาล จากองค์การ

¹¹ อติศักดิ์ ผลิตผลการพิมพ์,นางสาวกิงแก้ว อุดมชัยกุล และนางจิรารวรรณ กล่อมเมฆ.
เวชศาสตร์ฉุกเฉินในประเทศพัฒนา (Emergency medicine in developed countries)

อนามัยโลกเป็นเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่บางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการปีแรก
จำนวน 5 แสนบาท

- จากมูลนิธิ ป่อเต็กตึ๊ง สนับสนุนรถพยาบาลฉุกเฉิน 1 คันพร้อมค่าใช้จ่ายและบุคลากรพนักงานกู้ชีพประจำ 4 คน
- จากมูลนิธิ ร่วมกตัญญู สนับสนุนรถพยาบาลฉุกเฉิน 1 คันพร้อมค่าใช้จ่าย และบุคลากรพนักงานกู้ชีพประจำอีกจำนวนหนึ่ง
- ในปีงบประมาณ 2542 ได้รับเงินสนับสนุนจากงบสนับสนุนภาคเอกชนเพื่อดำเนินการจากกองควบคุมประกอบโรคศิลป์ กระทรวงสาธารณสุข โดยผ่านทางมูลนิธิโรงพยาบาลราชวิถี จำนวน 970,000 บาท¹²

ซึ่งการที่มีหน่วยงานดังกล่าวขึ้นมาเป็นสิ่งที่ดีจึงได้รับการสนับสนุนจากหลาย ๆ ด้านเพราะจะสามารถให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้มากกว่าที่มีอยู่จากเดิมแต่เนื่องจากเป็นในช่วงเริ่มต้นดำเนินการพบว่ายังประสบปัญหาในการดำเนินการอีกหลายด้านและเนื่องจากพื้นที่ที่ให้บริการจำกัดเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียงที่ตั้งของโรงพยาบาลราชวิถีเท่านั้น ขณะนี้พบว่าหน่วยงานดังกล่าวกำลังประสบปัญหาดังต่อไปนี้

- ด้านเงินทุนอุดหนุน เนื่องจากการระดมเงินจากระบบราชการไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมได้อย่างสมบูรณ์แบบอันสืบเนื่องจากกฎระเบียบในการเบิกจ่ายและการกำหนดค่าตอบแทนยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์
- ด้านบุคลากร ขณะนี้ยังไม่มีบุคลากรจำเพาะในด้านการรักษาพยาบาลก่อนถึงโรงพยาบาล การใช้แพทย์และพยาบาลในการปฏิบัติงานอาจทำได้ในโครงการนี้และในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ในระยะยาวควรจะต้องมีบุคลากรประจำ (Emergency Medical Technician หรือ EMT และ Paramedics) เข้ามา มีบทบาทอย่างเต็มที่โดยพัฒนาขึ้นจากพนักงานกู้ชีพหรือเทียบเท่าที่มีวุฒิขั้นต่ำ ม.6

¹² อติศักดิ์ ผลิตผลการพิมพ์,นางสาวกิงแก้ว อุดมชัยกุล และนางจิรวรรณ กล่อมเมฆ .
เรื่องเดียวกัน.

- ด้านระบบสื่อสาร ในปัจจุบันใช้ความสะดวกและสิ่งที่มีอยู่ของศูนย์สื่อสารสาธารณสุข "นเรนทร" ในสังกัดของสถาบันการแพทย์ด้านอุบัติเหตุและสาธารณสุข กรมการแพทย์ ซึ่งมีวัสดุและอุปกรณ์พอสมควรแต่ขาดแคลนบุคลากรด้านพนักงานสื่อสารซึ่งไม่มีอยู่ในกรอบอัตราของกระทรวงสาธารณสุข จำเป็นจะต้องใช้บุคลากรอื่นๆ ทดแทน โดยทำการอบรมและฝึกฝนให้เกิดความชำนาญขึ้น
- ด้านข้อมูลข่าวสาร การเก็บและรวบรวมข้อมูลอยู่ในระยะเริ่มต้นและเป็นระยะเริ่มต้นของศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านอุบัติเหตุซึ่งจัดตั้งขึ้น ณ สถานที่แห่งเดียวกัน ยังมีความจำเป็นจะต้องพัฒนาต่อไปอีกมาก
- ด้านประสานงาน มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง แต่ยังไม่ถึงผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างเต็มที่ ทำให้การประสานงานบางครั้งยังมีอุปสรรค
- ด้านประชาสัมพันธ์ ประชาชนทั่วไปยังไม่ทราบถึงกิจกรรมเท่าที่ควร การแจ้งเหตุยังน้อย และส่วนใหญ่ที่แจ้งเหตุโดยประชาชนจะเป็นผู้ป่วยที่ไม่รู้จะฉุกเฉินเท่าใดการนำส่งผู้บาดเจ็บส่วนใหญ่ยังอยู่ในกลุ่มผู้พบเห็นหรือ "พลเมืองดี" นำส่ง ทำให้ผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุขาดการให้การรักษายาบาลแรกเริ่ม และขาดการนำส่งที่ถูกต้อง
- ด้านการจราจร มีอุปสรรคในเวลาที่ยาจรคับคั่งเป็นครั้งคราว แต่ได้รับความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรและเจ้าหน้าที่ตำรวจในโครงการพระราชดำริเป็นอย่างดี ทำให้แก้ปัญหาไปได้ค่อนข้างดี และอีกประการหนึ่งคืออุบัติเหตุจราจรส่วนใหญ่จะเกิดเหตุในเวลากลางวัน ซึ่งสภาพจราจรไม่คับคั่งเท่ากลางวัน ทำให้การเข้าถึงจุดที่เกิดเหตุสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว
- ด้านสถานที่ ได้รับความอนุเคราะห์จากโรงพยาบาลราชวิถีในการปรับปรุงสถานที่อาคารห้องฉุกเฉินเก่าให้เป็นอาคารศูนย์กู้ชีพ "นเรนทร" ราชวิถี
- ด้านความเข้าใจของหน่วยงานต้นงบประมาณ ในปีงบประมาณ 2542 สำนักงาน

ประมาณได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการดำเนินการให้กับหน่วยกู้ชีพ "นเรนทร" โรงพยาบาลราชวิถี จำนวน 2.4 ล้านบาท ทำให้การให้บริการด้านนี้มีความหวังในการขยายขอบเขตการให้บริการได้ในอนาคต¹³

นอกเหนือจากหน่วยงานดังที่กล่าวมาแล้วนั้นพบว่ายังมีหน่วยงานหลายหน่วยได้เคยพยายามที่จะริเริ่มการให้บริการ EMS ขึ้นในประเทศไทย เช่น

“ศูนย์ส่งกลับ”ของกรมตำรวจ ได้จัดกิจกรรมในการให้บริการผู้บาดเจ็บขึ้นโดยมีเจ้าหน้าที่และรถพยาบาลแต่มีข้อจำกัดใช้งานเพียงการขนย้ายผู้ป่วยและเน้นเฉพาะงานที่เป็นเหตุใหญ่ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น

โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ได้จัดให้มีบริการในการขนย้ายผู้ป่วยบาดเจ็บจากอุบัติเหตุและนำส่งยังโรงพยาบาลขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2540

วชิรพยาบาล กรุงเทพมหานครได้จัดให้มีหน่วยบริการ SMART ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในด้านการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ ณ จุดที่เกิดเหตุในกรุงเทพมหานครเฉพาะผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุในปลายปี พ.ศ. 2537

กรมการแพทย์ได้ขยายพื้นที่บริการโดยจัดตั้ง ศูนย์กู้ชีพเลือดสีน และ ศูนย์กู้ชีพนพรัตนราชธานีขึ้นในปีต่อมาและได้พัฒนาความร่วมมือระหว่างกรมการแพทย์และกรุงเทพมหานครให้มีการแบ่งพื้นที่ในการให้บริการออกเป็น 7 พื้นที่ และมีหมายเลข แจกเหตุ 2 หมายเลข คือ 1669 ในส่วนของกรมการแพทย์ และ 1554 ในส่วนของพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่การให้บริการยังไม่ทั่วถึง ยังขาดงบประมาณที่เหมาะสมในการดำเนินการ โรงพยาบาลหลายแห่งต้องระดมเงินจากมูลนิธิของโรงพยาบาล และขอความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกระบบ ราชการ¹⁴

แต่ส่วนใหญ่มักพบปัญหาจากระเบียบของราชการเอง ทำให้การช่วยเหลือมักล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่น วันหนึ่งมี 24 ชั่วโมง แต่อาจมีคนขับรถพยาบาลเพียงแค่วันเวลาราชการหรือมีแพทย์ประจำเพียงบางเวลา นอกจากนั้นยังอาจไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนค่าน้ำมันและ

¹³ สมชาย กาญจนสุด. เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ สมชาย กาญจนสุด. (online document). สมาคมแพทย์อุบัติเหตุแห่งประเทศไทย.

อุปกรณ์อย่างเพียงพอเนื่องจากระเบียบราชการไม่สามารถดำเนินการได้เพราะกฎระเบียบในการจ่ายเงินค่าตอบแทนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์

ดูเหมือนว่าบทบาทการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะตกอยู่กับหน่วยกู้ภัยเอกชนเป็นส่วนใหญ่ เช่น หน่วยกู้ภัยมูลนิธิปอเต็กตึ๊งซึ่งเดิมได้บริการขนส่งศพไม่มีญาติ ต่อมาได้เริ่มบทบาทการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจากการจลาจลนำส่งโรงพยาบาลโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายซึ่งต่อมาได้เกิดหน่วยกู้ภัยซึ่งมีการจัดการเป็นมูลนิธิ ในลักษณะนี้เกิดขึ้นมาหลายหน่วยทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือนำผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาลโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายและทำด้วยความบริสุทธิ์ใจสามารถไปถึงที่เกิดเหตุได้อย่างรวดเร็วโดยมีการแบ่งเขตออกทำงานและประจำในจุดที่มักมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นตามช่วงเวลาและการรับฟังวิญญูความถี่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจขณะที่บริการทางการแพทย์ของรัฐในด้านนี้มักขอให้มีการร้องขอจากศูนย์วิทยุของตำรวจเสียก่อนรูปแบบมูลนิธิช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันมีเกิดขึ้นแล้วเกือบทุกจังหวัด ดังนั้นจึงสมควรที่จะทำการศึกษาดูสภาพโดยทั่วไปองค์กรต่างๆ ที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยดังต่อไปนี้

2.2.1.2 ภาคเอกชน

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยองค์กรเอกชนในประเทศไทยนิยมก่อตั้งดำเนินการเป็นมูลนิธิเพื่อการกุศลซึ่งปรากฏว่าในปัจจุบันได้รับความนิยมและมีการจัดตั้งขึ้นในเกือบทุกจังหวัดซึ่งมูลนิธิส่วนใหญ่จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล และมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นอาสาสมัคร ที่มีความสนใจจะเข้าร่วมกิจกรรมกับมูลนิธิ และมูลนิธิที่มีการดำเนินการเป็นแห่งแรกๆ ในประเทศไทยและมีบทบาทที่ชัดเจนจนปัจจุบันได้มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง และมูลนิธิร่วมกตัญญู ซึ่งทั้งสองแห่งมีสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพฯ แต่ในกรณีนี้ขอยกตัวอย่างของมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง มีเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากมีความเป็นมาว่า 20 ปี และ ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั่วไปให้การเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครจำนวนมากในนี้จึงขอนำมูลนิธินี้ขึ้นมากล่าวถึงดังต่อไปนี้

2.2.1.2.1 มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ชาวจีนส่วนใหญ่ที่รวมตัวกันทำมาหากินอยู่ในกรุงเทพฯ ย่านทำนํ้าราชวงศ์ เขาวราช เจริญกรุง จนกระทั่งถึงถนนบำรุงเมือง ซึ่งเน้นการค้าขายเป็นหลักโดยการ นำเข้าส่งออกสินค้าจากเมืองจีน ได้มีความเจริญรุ่งเรืองขึ้น เป็นรูปเป็นร่าง ก่อให้เกิดคหบดีชาวจีนขึ้นหลายคน วัฒนธรรมเริ่มมีการแสดงออกอย่างเด่นชัด

ประเพณีต่างๆ ที่มีก่อให้เกิดการพบปะรวมตัวกัน สังสรรค์ เริ่มจากการไหว้เจ้าตามศาลเจ้า การกินเจที่โรงเจ งานตรุษสารทประจำปี ทำให้ชาวจีนเกิดความเหนียวแน่นกลมเกลียวกันภายใต้ การยอมรับการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ไทย มีการให้ความช่วยเหลือและการสงเคราะห์กัน และกันและในบรรดาคนชาติชาวจีนนั้นมีท่านหนึ่งชื่อ นายตี๋หย่ง แซ่เต้ ซึ่งต่อมาได้รับบรรดาศักดิ์ จากระชกาลที่ 6 แต่งตั้งให้เป็นรองหัวหมื่นพระอนุวัฒนราชนิยาม

ต่อมาได้พระราชทานนามสกุลให้ว่า "เตชะวณิช" ซึ่งนอกจากทำการค้าขายแล้วยังสร้างโรง ละครซึ่งได้รับพระราชทานนามว่า "โรงละครบุษปนาฏศาลา" และเป็นนายอากรบ่อนเบี้ย มีลูกน้อง มากมาย ต่อมาได้มีโรคคหิวระบาดหรือที่เรียกในสมัยนั้นว่า โรคห่า ระบาด มีคนเสียชีวิตเป็น จำนวนมาก ก่อให้เกิดความหวาดกลัวกับบุคคลทั่วไปเพราะไม่มีทางรักษาได้ จึงสามารถพบเห็นผู้ ที่เป็นโรคระบาดตายเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงชาวจีนที่มาทำมาหากินในประเทศไทยด้วย นายตี๋ หย่งฯ จึงได้รวบรวมสมัครพรรคพวกช่วยทางการเก็บศพผู้เสียชีวิตจำนวนมากเหล่านั้นไปเผาที่วัด สระเกศ และนั่นถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ต่อๆ มาจะมีการช่วยทางการเก็บศพไม่มีญาติไปเผาปนกิจ ในที่สุด ต่อมาหลังจากที่พระ อนุวัฒนราชนิยามได้ถึงแก่กรรม ได้มีการรวมกันของชาวจีนที่ช่วยกัน ก่อตั้ง "มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง" โดยมีจุดประสงค์สำคัญในการเก็บศพและกระดุกผู้ไร้ญาติ โดยไม่มีการ แบ่งว่าจะเป็นชนชั้น วรรณะ หรือ เชื้อชาติใด และมีการสร้างศาลเจ้ายี่กอกอง ไว้แทนตัวพระ อนุวัฒนราชนิยามเพื่อให้ชาวจีนและผู้เคารพกราบไหว้ ซึ่งถือ ได้ว่าเป็นต้นแบบ และต่อมาได้มีการ รวมตัวของชาวมุสลิมอื่นๆ ก่อตั้งมูลนิธิในลักษณะนี้อีกหลายมูลนิธิโดยมีจุดประสงค์ที่คล้ายๆ กัน

ในอดีตเมื่อกรุงเทพมหานครเข้าช่วงหน้าหนาวมักเกิด อักคิภัยขึ้นเป็นประจำ ประกอบกับ บ้านเรือนที่อยู่อาศัยที่เกิดเหตุไฟไหม้มักเป็นห้องแถว และในอดีตมักสร้างด้วยไม้และเรียงชิด ติดกันอยู่ตามตรอกซอยที่คับแคบ อุปกรณ์สำคัญคือรอดดับเพลิงซึ่งทางรัฐมีอยู่นั้นมักสั่งนำเข้ามา จากทางยุโรปซึ่งมีขนาดใหญ่โต โดยมุ่งเก็บน้ำให้ได้จำนวนมากเป็นสำคัญและเพราะความที่การ อยู่อาศัยของคนไทย และคนยุโรปแตกต่างกันทำให้เมื่อเกิดเพลิงไหม้ อุปกรณ์เหล่านี้จึงไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ มูลนิธิเหล่านี้จึงได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยเป็นอันมากเพราะอาศัยแรงคนเป็นหลักและในบางครั้งเหตุเกิดเป็นวงกว้าง จำนวนเจ้า พนักงานของรัฐไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่มูลนิธิเหล่านี้ซึ่งในอดีตก็คือเหล่าบรรดาอาสาสมัครสามารถเข้า ช่วยเหลือและบรรเทาผลร้ายให้ผู้ประสบภัยได้ในระดับหนึ่ง โดยการช่วยนำผู้ได้รับบาดเจ็บส่ง โรงพยาบาล และเหตุการณ์ดังกล่าวได้เกิดซ้ำๆ กัน ในสถานที่ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน จนทุกคน เข้าใจว่าเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่มูลนิธิต้องรับผิดชอบและสามารถพบเห็นเจ้าหน้าที่

ดังกล่าวได้เสมอ และในความเชื่อของบรรดาอาสาสมัครในการที่ต้องช่วยบรรเทาผลร้ายในเหตุที่เกิดขึ้นได้ขยายวงออกไปครอบคลุมถึงอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในท้องถนนและรวมไปถึงเหตุอื่นๆ ในปัจจุบัน

รูปแบบการดำเนินงานและการบริหารงานของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งจะยึดการช่วยเหลือในลักษณะการกุศล (Charity) คือการอุทิศตนเข้าช่วยเหลือผู้เดือดร้อนตามคำสอนของหลวงปู่ไต้ฮงกง และได้มีการพัฒนาแนวคิดในการมองธรรมชาติของมนุษย์ในด้านดี และเน้นการให้ความสำคัญกับ ศักยภาพ สิทธิ และศักดิ์ศรีของมนุษย์เท่าเทียมกัน ในปัจจุบันมูลนิธิ ขยายขอบเขตของงานสังคมสงเคราะห์ออกไปอย่างครบวงจร ตั้งแต่ เกิดจนถึงตาย โดยแยกลักษณะงานออกเป็นด้านต่าง ๆ อีกหลายด้าน เช่น

ด้านฌาปนกิจและสุสาน มีการเก็บศพและฌาปนกิจศพไม่มีญาติ และร่วมมือเก็บศพไปกรมตำรวจ เก็บศพไปชันสูตร ณ สถาบันนิติเวชของโรงพยาบาลตำรวจ หรือศิริราช โดยบันทึกภาพสถานที่ที่เกิดเหตุ สภาพของศพ อาวุธ หรือร่องรอยต่าง ๆ เพื่อประกอบคดี

ด้านสวัสดิการสังคม มีการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ขาดแคลน สนับสนุนอุปกรณ์การศึกษาและการกีฬาแก่โรงเรียนต่าง ๆ จัดตั้งโครงการอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนทุกจังหวัดสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาครอบครัว หรืออุบัติเหตุต่าง ๆ

ด้านการแพทย์ เดิมได้จัดตั้งโรงพยาบาลหัวเฉียว ในปี พ.ศ. 2481 เป็นโรงพยาบาลขนาด 750 เตียง นอกจากนี้ได้จัดตั้งหน่วยแพทย์สงเคราะห์ชุมชนให้บริการตรวจบำบัดรักษาตามชุมชนต่าง ๆ ทั้งในเขตและนอกเขตกรุงเทพฯ อีกด้วย

ด้านการศึกษา เดิมได้จัดตั้งโรงเรียนผดุงครรภ์อนามัย และขยายเป็นวิทยาลัยหัวเฉียว ในปี พ.ศ. 2524 ผลิตพยาบาลระดับปริญญาตรี และได้ขยายเป็นมหาวิทยาลัยในปี (พ.ศ. 2535) โดยได้รับพระราชทานนามจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ว่า "มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ "

ด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้การสงเคราะห์ผู้ประสบ อัคคีภัย อุทกภัย และวาตภัย ทั้งในเรื่องของการให้เครื่องอุปโภคบริโภค เงินสดและสิ่งของ ตลอดจนกู้ภัย กู้ศพ

รูปแบบการดำเนินงานและการบริหารงานของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง มีการดำเนินงานของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง จะยึดการช่วยเหลือในลักษณะการกุศล (Charity) คือการอุทิศตนเข้าช่วยเหลือผู้เดือดร้อนตามคำสอนของหลวงปู่ไต้ฮงกง และได้มีการพัฒนาแนวคิดในการมองธรรมชาติของมนุษย์ในด้านดี และเน้นการให้ความสำคัญกับ ศักยภาพ สิทธิ และศักดิ์ศรีของมนุษย์เท่าเทียมกัน

จากผลการศึกษากิจการบริหารงาน พบว่าในปัจจุบันของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง แยกออกเป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ

(1) สำนักงานกลางมูลนิธิ มีฐานะเป็นสำนักงานใหญ่มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางบริหารรับผิดชอบเรื่องการประสานงาน เป็นเลขานุการและธุรการของฝ่ายบริหาร ตรวจสอบกลิ่นกรองเอกสาร เร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เตรียมงานประชุม คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ตลอดจนเป็นคลังข้อมูลต่างๆ ของมูลนิธิ (ระเบียบข้อบังคับฉบับเฉพาะกาล : 2536)สำนักงานกลาง มีหน่วยงานในความรับผิดชอบ ดังนี้

- แผนกสังคมสงเคราะห์ มีหน้าที่รับผิดชอบงานสังคมสงเคราะห์ทั้งชุมชน และเฉพาะรายแจกของขวัญ เยี่ยมนักโทษ เลี้ยงอาหารคนชราในเทศกาลตรุษจีน แจกทุนการศึกษา แจกสิ่งของ งานทิ้งกระจาดประจำปี ทำโครงการอาหารกลางวันนักเรียน สงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาต่างๆและให้การสงเคราะห์ทั้งด้านการเงินและสิ่งของแก่ประชาชนที่ประสบวาทภัยอัคคีภัย อุทกภัย และภัยพิบัติต่างๆ มีทั้งพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงาน และอาสาสมัครซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่อีกจำนวนหนึ่ง

- แผนกฉาปนกิจ - สุสาน ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายศพส่งญาติ ชุดศพ และฝังศพควบคุมการทำอาหารแจกตามสถานที่เกิดไฟไหม้ หรือภัยพิบัติ ตลอดจนเทศกาลต่างๆ ควบคุมหน่วยค่าน้ำ หน่วยดับเพลิง มีทั้งพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงานและอาสาสมัครซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่อีกจำนวนหนึ่ง

- หน่วยแพทย์เคลื่อนที่สงเคราะห์ชุมชน มีหน้าที่จัดเตรียมเวชภัณฑ์ และเครื่องมือการแพทย์สำหรับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ตามชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกลเมือง หรือสถานบริการทางสาธารณสุขทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนและด้อยโอกาส ได้รับการรักษาโรคภัยไข้เจ็บได้ทั่วถึง โดยใช้บุคลากรทางการแพทย์และที่เกี่ยวข้องทั้งจากโรงพยาบาลหัวเฉียวและโรงพยาบาล

ต่าง ๆ ที่สละเวลาว่างมาปฏิบัติงาน มีทั้งพนักงาน ปฏิบัติงานประจำสำนักงานและอาสาสมัคร ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่อีกจำนวนหนึ่ง

- ศูนย์วิทยุกรุงเทพฯ มีหน้าที่รับ - ส่งวิทยุช่องสถานีตำรวจต่าง ๆ ติดต่อบริการกรณีมีเหตุในท้องที่ แจ้งข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่สื่อมวลชน กรณีมีอุบัติเหตุต่าง ๆ เหตุฆ่ากันตาย เป็นต้น มีพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงาน

- แผนกการเงิน ทำหน้าที่เบิก - จ่ายเงิน การรับเงินบริจาค การทำหนังสือขอขอบคุณผู้บริจาคและติดต่อธนาคาร รับผิดชอบในเรื่องดอกเบี้ย ค่าเช่า ตู้บริจาค การเช่าพระรายได้ของศาลเจ้า เป็นต้น มีพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงาน

- แผนกบัญชี ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการเบิก - จ่ายเงินของมูลนิธิฯ จัดทำเอกสารการจ่ายเงิน ตรวจสอบรายรับและนำฝากธนาคาร การโอนเงินภาษี การประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน และการกู้ยืมเงินของพนักงาน มีพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงาน

- แผนกพัสดุ มีหน้าที่จัดหา จัดเก็บ บำรุงรักษา จัดทำรหัสพัสดุครุภัณฑ์ ตลอดจนการจำหน่าย ตัดจ่ายออกจากบัญชี มีพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงาน

- แผนกกฎหมาย มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ จัดทำเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของมูลนิธิฯ ให้ความคิดเห็นข้อหาหรือด้านกฎหมาย จัดทำถ้อยคำในสัญญาข้อผูกพัน ข้อขัดแย้ง มีพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงาน

- แผนกบุคคล มีหน้าที่รับสมัครงานดำเนินการเรื่องบรรจุ ไปจนถึงการลงโทษจัดทำระเบียบประวัติพนักงาน จัดทำบัญชีเงินเดือน พิจารณาอัตรากำลังของแผนกต่างๆ ควบคุมการตอกบัตรลงเวลามาทำงาน รับเรื่องร่ำร้องทุกข์ และดำเนินงานด้านสวัสดิการของพนักงาน มีพนักงานปฏิบัติงานประจำสำนักงาน

(2) โรงพยาบาลหัวเฉียว ซึ่งเดิมมุ่งเน้นในเรื่องการผดุงครรภ์เป็นสำคัญ ปัจจุบันได้ขยายขยายเป็นโรงพยาบาลทั่วไป แบ่งงานออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการแพทย์และด้านการบริหาร มีสายบังคับบัญชาขึ้นตรงกับผู้อำนวยการโรงพยาบาล และคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลด้าน

การแพทย์ แยกงานออกเป็นแผนกต่าง ๆ 11 แผนก ด้านการบริหาร แยกงานออกเป็น 6 ฝ่าย และ 9 แผนก

(3) มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ เป็นงานด้านใหม่สุดของมูลนิธิฯ มีการผนวกเอาวิทยาลัยหัวเฉียวซึ่งมีรากฐานมาจากโรงเรียนผดุงครรภ์อนามัยที่เดิมขึ้นอยู่กับโรงพยาบาล หัวเฉียว มหาวิทยาลัยหัวเฉียวฯ ได้รับอนุมัติจากทบวงมหาวิทยาลัยให้จัดตั้งขึ้นที่ กม. 18 ถนนบางนา - ตราด ในปี พ.ศ. 2533 และปี พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ พระราชทานชื่อว่า "มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ" เปิดการศึกษาในปี 2535 เป็นปีแรก สอนระดับปริญญาตรี 8 คณะ 1 สาขาวิชา ระดับปริญญาโท 1 สาขา แต่ ละคณะและสาขาวิชา มุ่งเน้นผลิตบุคลากรที่เกี่ยวกับการบริหารด้านสุขภาพอนามัย ปัญหา สังคม เศรษฐกิจ และวิทยาศาสตร์¹⁵

2.2.2 สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การดำเนินการนั้นในส่วนของภาครัฐ มีการจัดตั้งเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบ ดังนั้นจึงควรศึกษาว่าหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นมี สถานภาพเป็นอย่างไร

2.2.2.1 สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ภาครัฐ

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างสถานภาพทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาครัฐ ที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ กองบังคับการตำรวจดับเพลิง และศูนย์ส่งกลับ โรงพยาบาลแพทย์ ตำรวจ ซึ่งในส่วนเฉพาะหน่วยงานทั้งสองหน่วยนี้ ไม่พบว่ามีกฎหมายใดๆ ที่ประกาศให้มี สถานภาพเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

¹⁵ มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง, หนังสือแจ้งกิจการ พ.ศ. 2536. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.ซี.เอนเวลลอป จำกัด, 2537)หน้า 6.

พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ดังต่อไปนี้

.....

ส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรค 1 มีฐานะเป็นกรมและเป็นนิติบุคคล มีหัวหน้าหน่วยงาน มีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เป็นผู้แทนนิติบุคคล เช่น อัยการสูงสุด เป็นผู้แทนของสำนักงานอัยการสูงสุด

.....(7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ตามพระราชกฤษฎีกา โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 มาตรา 3 ให้โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็น กรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง และทบวง.....และให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มาตรา 4 สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....(ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้แทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ)¹⁶

จากกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเฉพาะต้นสังกัดของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง และศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาลตำรวจเท่านั้นที่มีกฎหมายรับรองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนทั้งสองหน่วยงานนั้นเป็นเพียงหน่วยงานของนิติบุคคล เพราะกองบังคับการตำรวจดับเพลิงนั้น เป็นเพียงหน่วยงานที่ขึ้นกับกองบัญชาการตำรวจนครบาลเท่านั้น ส่วนศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาลแพทย์ตำรวจนั้นขึ้นตรงกับโรงพยาบาลตำรวจอีกชั้นหนึ่งเช่นกัน ในขณะที่ศูนย์กู้ชีพเรนทรวงนั้นก็เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งซึ่งริเริ่มมาจากโรงพยาบาลราชวิถี ซึ่งสังกัดกระทรวงสาธารณสุขอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัย การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่เป็นพิษ หรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัยและการกำกับดูแล และส่งเสริมกิจการกาชาด.....(มาตรา 28(2)-(8) มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีปลัดกระทรวง อธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น มีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เป็นผู้แทนนิติบุคคล)

¹⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระทำใดๆ ที่นำมาซึ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งกองบังคับการ ตำรวจดับเพลิง และศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาลแพทย์ตำรวจนั้น ขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในทำนองเดียวกันความรับผิดชอบของศูนย์กู้ชีพพเนทร ก็ขึ้นกับกระทรวงสาธารณสุข เช่นเดียวกัน

2.2.2.2 สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในภาคเอกชน

การให้ความช่วยเหลือนอกผู้ประสบภัยนั้นนอกจากในส่วนของรัฐแล้ว ยังมีวิวัฒนาการทางด้านเอกชนที่มีการรวมตัวกันขึ้นมีการจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชนขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายในการบำเพ็ญกุศลในด้านต่างๆแล้วแต่ความสนใจและค่านิยม ท้องถิ่น และความชำนาญของแต่ละกลุ่มทำให้เกิดการก่อตั้งองค์กรการกุศลเหล่านี้ขึ้นมาเรื่อยๆในปัจจุบัน ดำเนินการช่วยเหลือสังคมในด้านต่างๆเช่น มูลนิธิเพื่อเด็กกำพร้า มูลนิธิเพื่อการศึกษาของเด็กยากจน มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมูลนิธิที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย อุบัติภัย เช่นมูลนิธิปอเต็กตึ๊งที่จะได้ทำการศึกษาต่อไป ซึ่งมีข้อสงสัยว่ามูลนิธิเหล่านี้มีสถานภาพทางกฎหมายหรือไม่และมีบทบาทอย่างไร

2.2.2.3 ความหมายและวัตถุประสงค์การจดทะเบียน

จากการศึกษาพบว่ามูลนิธิปอเต็กตึ๊ง เป็นองค์กรการกุศลสังคมสงเคราะห์เอกชน องค์กรหนึ่งที่ก่อตั้งขึ้นโดยมิได้หวังผลกำไร (Non-Profit Institution) ได้รับความเชื่อถือจากรัฐบาล เป็นอันมาก เป้าหมายหลักของมูลนิธิฯ เป็นการดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือสังคมเป็นการกุศล และสาธารณประโยชน์ภายใต้หลักการของสังคมสงเคราะห์ (Social Welfare) แนวคิดในการมองปัญหาและการแก้ไขปัญหาสังคมมีพื้นฐานแตกต่างจากรัฐบาล กล่าวคือ รัฐเข้าไปช่วยเหลือเพราะถือว่าเป็นหน้าที่ แต่มูลนิธิปอเต็กตึ๊งเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนเพราะมีจิตศรัทธา มูลนิธิปอเต็กตึ๊งได้จดทะเบียนก่อตั้งเป็นมูลนิธิชื่อว่า "มูลนิธิฮั่วเคี้ยวปอเต็กเซียงตึ๊ง" เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2480 มีคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนทั้งผู้นำชาวจีนจากสมาคมต่างๆ เช่น สมาคมกวางสี สมาคมแคะ เป็นต้น บริหารงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานในการดำเนินกิจกรรมของมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง¹⁷

¹⁷ มูลนิธิฮั่วเคี้ยวปอเต็กเซียงตึ๊ง , ที่ระลึกในวาระครบรอบ 80 ปี มูลนิธิฮั่วเคี้ยวปอเต็กเซียงตึ๊งและผลการดำเนินงาน ม.ป.ท., พ.ศ. 2519-2532.หน้า 7.

หลังจากก่อตั้งเป็นมูลนิธิที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผู้บริหารมูลนิธิปอเต็กตึ๊งได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง และได้ปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันเรื่อยมา ทำให้มูลนิธิปอเต็กตึ๊งได้พัฒนาและขยายขอบข่ายงานด้านสังคมสงเคราะห์ไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ปัจจุบันการบำเพ็ญกุศลสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ของมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง ทำให้มูลนิธิฯ เป็นองค์กรการกุศลสังคมสงเคราะห์เอกชนขนาดใหญ่ มีอิสระในการดำเนินงานและทำหน้าที่เป็นสื่อสะท้อนปัญหาหรือความต้องการในส่วนที่ขาดของสังคม มีผลงานการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ที่เอื้ออำนวยประโยชน์สุขของเพื่อนมนุษย์ ผู้ตกทุกข์ได้ยากจากภัยพิบัติต่างๆ อย่างครบวงจรชีวิต คือ เกิด แก่ เจ็บ ตาย โดยไม่จำกัดชั้น วรรณะ เชื้อชาติ ศาสนา เพศ และวัย อันเป็นที่ประจักษ์ขึ้นชมจากผู้มีจิตกุศลทั้งหลาย ทั้งในประเทศและนอกประเทศเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และเป็นการเข้าร่วมแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดและมีคุณภาพ

วัตถุประสงค์ของมูลนิธิปอเต็กตึ๊งปรากฏในตราสารที่ได้รับจาก
กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2502 มีดังนี้

- (1) เพื่อจัดตั้งโรงพยาบาล โดยใช้ชื่อว่า "มูลนิธิฮั่วเคี้ยวปอเต็กตึ๊งตั้ง แผนกโรงพยาบาล (โรงพยาบาลหัวเฉียว) ให้การบำบัดคนยากจนอนาถา ที่เจ็บป่วยโดยไม่คิดมูลค่า
- (2) เพื่อช่วยเหลือจัดการศพคนอนาถาทั่วไป โดยจัดตั้งสุสานชื่อสุสานวัดดอนที่ ข้างวัดดอนยานนาวา
- (3) เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ เช่น อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย และ ภัยอื่น ๆ
- (4) เพื่อบำเพ็ญทานกุศลโดยทั่วไป ตามมติของคณะกรรมการมูลนิธิ
- (5) เพื่อส่งเสริมและบำรุงกิจกรรมด้านศาสนา วรรณกรรม ศิลป และวิทยาศาสตร์
- (6) เพื่อจัดตั้งโรงเรียน และสถานศึกษา (วิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ)

เมื่อมีการจดทะเบียนก็เกิดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย¹⁸

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นมูลนิธิปอเต็กตึ๊งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายซึ่งกำหนดให้การรวมตัวเพื่อจัดตั้งมูลนิธิต้องมีการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมาย

¹⁸ มูลนิธิฮั่วเคี้ยวปอเต็กตึ๊ง. เรื่องเดียวกัน. หน้า 8.

มาตรา 110 มูลนิธิ ได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลป วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง

จากमतาดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาลักษณะของการเป็นมูลนิธิออกเป็น

1. **เป็นทรัพย์สิน** กล่าวคือ ความสำคัญของมูลนิธิอยู่ที่ทรัพย์สินหรือเงินทุนที่ได้มีการจัดสรรไว้เพื่อการอย่างใดอย่างหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิที่ได้กำหนดเอาไว้ หาได้พึงเล็งเอาตัวบุคคลเป็นสำคัญอย่างห่างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่
2. **เพื่อการกุศลสาธารณะ** การศาสนา ศิลป วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น
3. **มิได้มีการมุ่งหวังแสวงหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน** แต่มิได้หมายความว่าไม่สามารถแสวงหารายได้มาได้เลย แต่ความเป็นจริงแล้วสามารถที่จะทำการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินสู่มูลนิธิได้ ซึ่งรายได้หรือกำไรที่ได้มานั้นห้ามนำมาแบ่งปันกันเอง
4. **ต้องมีการจดทะเบียน** เมื่อพิจารณาประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 122 แล้ว จะพบว่า มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล

ดังนั้นเมื่อมูลนิธิปอเต็กตึ๊งได้ทำการจดทะเบียนแล้วโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นการสังคมสงเคราะห์ การช่วยเหลือเป็นหลัก ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำในฐานะนิติบุคคล¹⁹

¹⁹ พจนี มานะกัญชัย , เรื่องเดียวกันหน้า 188.

2.2.2.4 ความเป็นนิติบุคคลของมูลนิธิ

นิติบุคคลเป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายสมมุติให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาเว้นเสียแต่ว่าสิทธิและหน้าที่บางประการซึ่งโดยสภาพจะพึงมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น นิติบุคคลจึงไม่อาจมีสิทธิดังกล่าวได้ โดยเหตุนี้เองในกฎหมายเก่าจึงได้นิยามศัพท์ของนิติบุคคลว่า "บุคคลนิติสมมุติ" ดังปรากฏในลักษณะ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ฉบับเก่า (2466 บ.ร. 136)²⁰

เมื่อนิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น จึงเป็นสิ่งไม่มีชีวิตจิตใจ แต่สิ่งใดจะเป็นนิติบุคคลได้นั้นพอจะอนุมานจากกฎหมายได้ว่า นิติบุคคล ได้แก่ คณะบุคคล หรือกองทรัพย์สินหรือกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายยอมรับให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาสำหรับคณะบุคคลนั้น ได้แก่ หมู่คณะที่มารวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น จะเห็นได้จากการรวมกันในลักษณะของห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด หรือสมาคม เป็นต้น ส่วนกองทรัพย์สินที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลนั้น ได้แก่ มูลนิธิ นอกจากนี้การรวมกันในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นก็ได้แก่ ทบวงการเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไรก็ตามจะเห็นว่านิติบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่สมมุติขึ้นโดยกฎหมาย ดังนั้นการกำเนิดนิติบุคคลหรืออาจกล่าวได้ว่า สภาพแห่งนิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็ต้องอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติกฎหมายที่ตราขึ้นไว้ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 65 ว่า "นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น" สำหรับกฎหมายอื่นนอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 เป็นต้น²¹

นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่

1. ทบวงการเมือง

²⁰ พระยาเทพวิฑูร , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 มาตรา 1-93 , (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ปอทอง , พ.ศ.2476) หน้า 260.

²¹ พจน์ มานะกัญชัย , ย่อหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล , สำนักพิมพ์นิติธรรม , กรุงเทพฯ , 2537. หน้า 187-188.

2. วัตถุประสงค์
3. หน่วยงานที่จดทะเบียนแล้ว
4. บริษัทจำกัด
5. สมาคม
6. มูลนิธิที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว

การก่อตั้งมูลนิธิเพื่อเด็กตั้ง จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

1. แบบการจัดตั้งมูลนิธิปรากฏตาม มาตรา 111 ซึ่งบัญญัติว่า "มูลนิธิต้องมีข้อบังคับ และต้องมีคณะกรรมการของมูลนิธิ ประกอบด้วย บุคคลอย่างน้อยสามคน เป็นผู้ดำเนินกิจการของมูลนิธิตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ" ซึ่งสามารถแยกพิจารณาการจัดตั้งมูลนิธิได้ว่าจะต้องประกอบไปด้วย²²

1.1 มีข้อบังคับซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 112 กล่าวคือข้อบังคับของมูลนิธิอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(1) ชื่อมูลนิธิ พิจารณาประกอบมาตรา 113 แล้วจะพบว่า มูลนิธิต้องใช้ชื่อซึ่งมี คำว่า "มูลนิธิ" ประกอบกับชื่อของมูลนิธิ

(2) วัตถุประสงค์ของมูลนิธิ จะต้องกำหนดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนจะกำหนด ไว้เพื่อประโยชน์ในลักษณะใด ย่อมแล้วแต่ผู้ทำพินัยกรรม หรือนิติกรรม ยกทรัพย์สินให้จัดตั้ง มูลนิธิจะเป็นผู้กำหนด ซึ่งวัตถุประสงค์นั้นจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน มิเช่นนั้นอาจเป็นเหตุให้ไม่อาจก่อตั้งมูลนิธิได้ พิจารณาประกอบมาตรา 110 เป็นหลัก คือ

- เพื่อการกุศลสาธารณะ
- การศาสนา
- ศิลป
- วิทยาศาสตร์
- วรรณคดี

²² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 111.

- การศึกษา
- เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

(3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลในทางกฎหมายชนิดหนึ่ง การระบุดังสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาก็เพื่อจะได้ทราบถึงภูมิลำเนาของนิติบุคคล อันจะก่อประโยชน์ในการติดต่อการงานและความสัมพันธ์อื่นๆ ในทางกฎหมายด้วย

(4) ทรัพย์สินของมูลนิธิขณะจัดตั้ง เพราะว่ามีมาตรา 110 บัญญัติหลักเอาไว้ว่า มูลนิธิคือกองทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์.....ดังนั้นในการจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาจึงจำเป็นต้องแสดงมูลนิธิที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นนั้นมีทรัพย์สินที่จะแปรรูปมาเป็นมูลนิธินั้นมากน้อยเพียงใด

(5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของมูลนิธิ เนื่องจากมูลนิธิเป็นบุคคลอย่างหนึ่งดังนี้ จึงต้องมีการกระทำผ่านผู้แทนนิติบุคคลที่เป็นบุคคลธรรมดา ในมูลนิธิเราเรียกว่า "คณะกรรมการมูลนิธิ"

"คณะกรรมการมูลนิธิ" ตามมาตรา 112(5) กำหนดให้มีภาระบุลงในข้อบังคับของมูลนิธิว่าต้องกล่าวถึง

- ก. จำนวนกรรมการ
- ข. การตั้งกรรมการ
- ค. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ
- ง. การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ
- จ. การประชุมของคณะกรรมการ

(6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการมูลนิธิ การจัดการทรัพย์สินและบัญชีของมูลนิธิ การจัดการทรัพย์สินและบัญชีของมูลนิธิเป็นการวางแนวทางในการบริหารงานของมูลนิธิว่าจะจัดการกิจการต่างๆ ภายในมูลนิธิอย่างไรนั่นเอง²³

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 112 (5).

1.1 มีคณะกรรมการผู้ก่อตั้งมูลนิธิ อย่างน้อย 3 คนเพื่อ

(1) ดำเนินกิจการของมูลนิธิตามกฎหมาย (พิจารณาโดยละเอียดในเรื่อง การจัดการมูลนิธิ)

(2) ดำเนินการตามข้อบังคับมูลนิธิด้วย ซึ่งปรากฏอยู่ใน มาตรา 112 กล่าวคือ

ข้อบังคับมูลนิธิ

- ชื่อมูลนิธิ
- วัตถุประสงค์
- ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และสาขา
- ทรัพย์สินของมูลนิธิขณะจัดตั้ง
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับกรรมการของมูลนิธิ
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการกิจการภายในของมูลนิธิ²⁴

มูลนิธิซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการแก้เป็นนิติบุคคลนี้ จะต้องโฆษณาในหนังสือราชกิจจานุเบกษาภายในเวลา 14 วัน นับแต่ที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาล เมื่อมูลนิธิเป็นนิติบุคคลก็ย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ยกเว้นสภาพแห่งสิทธิหน้าที่บางประการซึ่งจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะบุคคลธรรมดา²⁵

มูลนิธิใดที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้วย่อมถือว่าเป็นนิติบุคคล ส่วนมูลนิธิซึ่งยังมิได้รับอำนาจจากรัฐบาลก็ย่อมไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการจัดการมูลนิธิทั้ง 2 ประเภท จึงแตกต่างกัน กล่าวคือ

มูลนิธิซึ่งยังมีอำนาจจากรัฐบาล ย่อมไม่ถือเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลตามกฎหมายจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่เช่นบุคคลธรรมดา บรรดากองทรัพย์สินทั้งหลายก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมอยู่ การจัดการทรัพย์สินเหล่านี้ก็ต้องถือว่าผู้จัดการกระทำเป็นส่วนตัว ถ้าเกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกผู้จัดการต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวแต่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากทรัพย์สินที่จัดสรรเป็นมูลนิธิได้

²⁴ พจน์ มานะกุชัย , เรื่องเดียวกัน.หน้า 189-191

²⁵ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 7 .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2530.หน้า 60-61.

สำหรับมูลนิธิซึ่งมีได้รับอำนาจจากรัฐบาลนี้ ท่านศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ให้คำอธิบายว่า มูลนิธิลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะทรัพย์สินชนิดหนึ่งโดยเป็นการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้เพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่น ตามมาตรา 1686 และสรุปว่ามูลนิธิซึ่งมีได้รับอำนาจจากรัฐบาลก็ควรมีได้เช่นกันแม้ไม่ได้จดทะเบียน²⁶

มูลนิธิที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลแล้ว ย่อมเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้นบทบัญญัติในตอนต้นที่กล่าวถึงนิติบุคคลโดยทั่วไป จึงย่อมนำมาใช้ได้กับส่วนนี้ และการจัดการกับ มูลนิธิที่ได้อำนาจแล้วย่อมต้องดำเนินการโดยทางผู้จัดการทั้งหลาย อันเป็นผู้แทนของมูลนิธิ นั้นในนามของมูลนิธิ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 88

ในด้านความเกี่ยวพันระหว่างผู้จัดการมูลนิธิกับบุคคลภายนอก มูลนิธิที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลย่อมดำเนินการโดยผู้จัดการทั้งหลายซึ่งเป็นผู้แทนของมูลนิธิ ดังนั้นการแสดงเจตนาซึ่งมีผลผูกพันบุคคลภายนอกของผู้จัดการทั้งหลายย่อมถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาของมูลนิธิอันมีผลผูกพันมูลนิธิด้วย และถ้าเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเนื่องจากการดำเนินงาน ของผู้จัดการมูลนิธิภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการแล้ว มูลนิธิต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อบุคคลภายนอกแล้วจึงใช้สิทธิไล่เบี้ยจากผู้จัดการ

ในด้านความเกี่ยวพันระหว่างมูลนิธิที่ได้รับอำนาจกับผู้จัดการทั้งหลายของมูลนิธิและบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า "ในส่วนความเกี่ยวพันระหว่างมูลนิธิที่ได้รับอำนาจกับผู้จัดการทั้งหลายของมูลนิธินั่นเองก็ดี ระหว่างผู้จัดการเหล่านั้นกับบุคคลภายนอกก็ดี ท่านให้บังคับตามบทบัญญัติทั้งหลายแห่งประมวลกฎหมายนี้ ลักษณะตัวแทน"

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว แสดงให้เห็นความผูกพันในอันที่จะต้องรับผิดชอบต่อกันระหว่างมูลนิธิซึ่งหมายถึงตัวการกับผู้จัดการมูลนิธิซึ่งหมายถึงตัวแทน อันจะพึงมีต่อกันและกันกับความรับผิดชอบซึ่งมูลนิธิและผู้จัดการพึงมีต่อบุคคลภายนอก ในลักษณะเช่นนี้จึงต้องนำกฎหมายลักษณะตัวการตัวแทนมาใช้บังคับ ซึ่งถ้ากล่าวโดยสรุปแล้วผู้จัดการมูลนิธิจะต้องกระทำ

²⁶ จิตติ ติงศภัทิย์, เรื่องเดิม, หน้า 63-64.

การภายใต้วัตถุประสงค์มูลนิธิซึ่งเป็นตัวการ ถ้ากระทำการนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของตัวการแล้ว ผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหาย แต่ถ้ากระทำการภายใต้วัตถุประสงค์ของมูลนิธิแล้ว มูลนิธิต้องร่วมรับผิดชอบ

ผู้จัดการของมูลนิธิที่ได้รับอำนาจแล้วหรือยังไม่ได้รับอำนาจจะต้องจัดการกิจการของมูลนิธิด้วยความระมัดระวัง เช่นวิญญูชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทน และถ้าผู้จัดการทั้งหลายจัดการกิจการผิดพลาดเสื่อมเสีย หรือฝ่าฝืนข้อความในตราสารก่อตั้งมูลนิธิ ศาลอาจถอดถอนผู้จัดการนั้นและตั้งผู้จัดการขึ้นมาใหม่ได้ เมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคนใดคนหนึ่งหรือพนักงานอัยการร้องขอต่อศาล (มาตรา 91)

นอกจากนี้การดำเนินกิจการของมูลนิธิโดยผู้จัดการนั้นยังต้องถูกควบคุมโดยรัฐบาล เพราะกฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราเข้าดูสมุดหนังสือกับบัญชีของมูลนิธิได้ในเวลาอันสมควร รวมทั้งมีอำนาจสอบสวนผู้จัดการ ตัวแทน หรือลูกจ้างในมูลนิธิด้วยข้อความใดๆ ซึ่งเกี่ยวกับมูลนิธินั้น (มาตรา 90)²⁷

2.2.2.3 การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ขอจดทะเบียน

จากการศึกษาพบว่า มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง มีการดำเนินการในแบบนิติบุคคลตามที่ขอจดทะเบียนไว้ มี 3 ลักษณะ คือ

(ก) ดำเนินกิจกรรมโดยลำพังตามโครงการของมูลนิธิ

- การช่วยเหลือระยะสั้น กิจกรรมส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการสังคมนาสงเคราะห์และการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีขอบข่ายการช่วยเหลือทั่วประเทศ การช่วยเหลือจะเป็นไปในลักษณะเร่งด่วน หรือช่วยเหลือเฉพาะเหตุการณ์นั้นๆ เกิดขึ้น เช่น สาธารณภัย และ

²⁷ มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง, หนังสือแจ้งกิจการ พ.ศ. 2537. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.ซี.เอนเวลลอป จำกัด, 2538).หน้า 10.

อุปกรณ์ต่างๆ กิจกรรม ที่ทำได้แก่ การกู้ภัย การสงเคราะห์ด้านการเงิน ข้าวสาร เสื้อผ้า เครื่องใช้ เครื่องอุปโภคบริโภค การสงเคราะห์หีบศพ ตลอดจนนำไปฝังที่สุสานของมูลนิธิ

- การช่วยระยะยาว มีกิจกรรมทางด้านการแพทย์และสาธารณสุข อันได้แก่ โรงพยาบาลหัวเฉียวซึ่งให้บริการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนทุกระดับชั้นในทุกสาขาการแพทย์ มีหลักการในการช่วยเหลือผู้ป่วยที่มีปัญหาสังคมหรือครอบครัวก็จะให้การรักษาพยาบาลอย่างต่อเนื่องโดยไม่คิดเงิน สำหรับด้านการศึกษา นั้นเป็นวัตถุประสงค์สำคัญด้านหนึ่งของกิจกรรมการกุศลสังคมสงเคราะห์ เพราะการศึกษาจะช่วยให้ทุกคนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิต ช่วยเหลือตนเอง ครอบครัวและสังคมได้

(ข) ดำเนินงานร่วมกับองค์การการกุศล สมาคม หรือมูลนิธิเอกชนอื่น ๆ

การดำเนินงานในลักษณะนี้ มักจะให้ความร่วมมือเป็นการเฉพาะกรณี โดยเฉพาะการเสียหายที่เกิดขึ้นในวงกว้าง เช่น กรณีอุทกภัย วาตภัย และอื่น ๆ ซึ่งความเสียหายมีมากเกินกำลังของมูลนิธิก่อตั้งจะให้ความช่วยเหลือเพียงลำพังได้ จึงต้องมีการร่วมมือในการระดมความช่วยเหลือจากองค์กร สมาคมหรือมูลนิธิอื่น ๆ

(ค) ดำเนินงานร่วมมือหรือผ่านองค์กรหรือหน่วยราชการต่าง ๆ ที่สำคัญ

การดำเนินงานของมูลนิธิก่อตั้ง เป็นที่ยอมรับของสังคมและภาคราชการ เพราะมีความชำนาญในกิจการที่ทำอยู่ตลอดทั้งมีเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยเมื่อร่วมกับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรุงเทพมหานคร และอื่น ๆ ทำให้มีรูปแบบของการช่วยเหลือหลายรูปแบบ เช่น บริจาคเงินหรือสิ่งของสนับสนุน สำหรับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่สงเคราะห์ชุมชนนั้น ได้ร่วมมือและประสานงานกับทางกรุงเทพมหานครออกหน่วยบริการเสริมกำลังในเขตชุมชนที่ยังมิได้จัดตั้งศูนย์สาธารณสุข สำหรับในส่วนภูมิภาคได้ออกหน่วยบริการ ให้ความร่วมมือกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนรักษาผู้เจ็บป่วยโดยมิได้คิดเงินแต่อย่างใด²⁸

²⁸ มูลนิธิก่อตั้ง. เรื่องเดียวกัน หน้า 13.

2.3 บทบาทการดำเนินการขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัย

สำหรับบทบาทและกิจกรรมในการดำเนินงานของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งเท่าที่ผ่านมาส่วนใหญ่ จะดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย สงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และกิจกรรมด้านสวัสดิการสังคม ปัจจุบันด้วยแรงศรัทธาและสนับสนุนของประชาชนทั้งหลายได้สมัครใจเข้าเป็นอาสาสมัครเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้มูลนิธิป่อเต็กตึ๊งเติบโตและมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของสังคมทั่วไปตลอดมา และนับได้ว่าอาสาสมัครเป็นกำลังสำคัญในการปฏิบัติงานของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งในการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ในด้านต่างๆ แก่ประชาชนที่กำลังประสบภัยพิบัติอย่างใกล้ชิด จนสร้างชื่อเสียงให้กับทางมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ทางมูลนิธิฯ ยังได้มีการตกลงให้ความร่วมมือกับนิติเวช โรงพยาบาลตำรวจ ในการรับส่งผู้บาดเจ็บและศพ ตามมติที่ประชุมการพิจารณาข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง นต.พต. กับมูลนิธิ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2537 โดยในข้อตกลงดังกล่าว ทางมูลนิธิฯ ได้รับการตั้งให้เป็น "ผู้ให้การสนับสนุน" โดยที่ทางนิติเวช โรงพยาบาลตำรวจเป็น "ผู้รับการสนับสนุน" โดยที่ผู้ให้การสนับสนุนตกลงช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของทางนิติเวชดังนี้

- งานรักษาสภาพสถานที่เกิดเหตุ สภาพศพ ชิ้นส่วนร่างกายและวัตถุพยาน
- งานถ่ายสภาพศพ ชิ้นส่วนร่างกาย วัตถุพยานและสถานที่เกิดเหตุ
- งานเก็บศพ ขุดศพ ส่งศพ หรือเคลื่อนย้ายวัตถุพยาน เพื่อตรวจพิสูจน์ ให้ปฏิบัติ

ตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

- งานปฐมพยาบาลและนำผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาล
- งานส่งมอบศพให้ญาติ หรือฝากฝังยังสุสาน
- งานอื่นๆ ที่ผู้รับการสนับสนุนร้องขอ และผู้ให้การสนับสนุนตกลง ฯลฯ²⁹

²⁹ เอกสารสรุปประเด็นสาระสำคัญและมติที่ประชุมการพิจารณาข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานนิติเวชโรงพยาบาลแพทย์ตำรวจกับมูลนิธิในการรับส่งผู้บาดเจ็บและศพ (สำเนา), กรุงเทพฯ .ห้องประชุม 9 ฝอ.ตร. (วันที่ 29 มิ.ย.2537)

ซึ่งข้อตกลงที่ได้กระทำขึ้นดังกล่าวนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าการทำงานขององค์กรบรรเทาสาธารณภัยเอกชนนี้ ได้แสดงให้เห็นแล้วว่ามีความน่าเชื่อถือในระดับที่หน่วยงานของรัฐที่ให้ความรับผิดชอบโดยตรงและมีความชำนาญให้การยอมรับและให้เป็นผู้ให้การสนับสนุนในกิจการของรัฐได้จากสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้มองเห็นว่ามูลนิธิปอเต็กตึ๊งได้เข้ามามีบทบาทช่วยเหลืองานด้านสังคมสงเคราะห์ให้กับหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้จากภาระกิจอันมากมายที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของอาสาสมัครของมูลนิธินับว่าเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างชื่อเสียงให้กับมูลนิธิเป็นที่รู้จักแก่สังคมคนไทยตลอดมา

เนื่องจากมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง เป็นองค์กรสาธารณกุศลเอกชน มีการบริหารมูลนิธิโดยใช้งบประมาณจากการหารายได้ของมูลนิธิฯเอง จึงมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการบริจาคซึ่งไม่สามารถคาดประมาณไว้ล่วงหน้าได้ดังนั้นในการดำเนินงานหรือการทำกิจกรรมต่างๆ ทางมูลนิธิฯ จึงจำเป็นต้องอาศัยอาสาสมัครเป็นหลักในการปฏิบัติงานซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้จะไม่ได้รับเงินเดือนและเป็นการยากที่มูลนิธิฯ จะคัดเลือกผู้ที่เข้ามาเป็นอาสาสมัครให้เหมาะสมตามความต้องการและตามสัดส่วนของงานได้ อาสาสมัครของมูลนิธิฯ ทุกคนจะอาสาเข้ามาทำงานด้วยความสมัครใจ ด้วยจิตศรัทธาที่จะช่วยเหลือผู้อื่นที่ได้รับความเดือดร้อน มีความตั้งใจและสนใจทำงานอย่างแท้จริง เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ในปัจจุบันมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง ได้ส่งเสริมงานอาสาสมัครของมูลนิธิให้ดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขณะนี้มูลนิธิปอเต็กตึ๊งมีการแบ่งอาสาสมัครให้ทำหน้าที่ในด้านต่างๆ เพื่อการบริการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยได้แบ่งอาสาสมัครในมูลนิธิปอเต็กตึ๊งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. อาสาสมัครบริการ จะทำหน้าที่ในการช่วยเหลือกับทุกงานของมูลนิธิ
2. อาสาสมัครกุ๊ภย จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการกุ๊ภยต่าง ๆ การเก็บศพและอื่น ๆ
3. อาสาสมัครจราจร ทางมูลนิธิปอเต็กตึ๊งจัดอาสาสมัครประเภทนี้ให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือบริการด้านจราจรเท่านั้น
4. อาสาสมัครแพทย์เคลื่อนที่ ทางมูลนิธิปอเต็กตึ๊งจัดอาสาสมัครประเภทนี้ให้ทำหน้าที่ด้านการแพทย์เท่านั้น ซึ่งต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง

สำหรับการออกปฏิบัติงาน และการกำกับควบคุมดูแลอาสาสมัครทั้งหมดในเบื้องต้น

หัวหน้ากำลังพลอาสาสมัคร และรองประธานอาสาสมัครอีก 2 คน ซึ่งได้จัดแบ่งกลุ่มอาสาสมัครเป็น 10 กลุ่ม ๆ ละประมาณ 25 คน เพื่อความสะดวกในการควบคุมติดตามผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น และแต่ละกลุ่มจะแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มและผู้ช่วยกลุ่มอีก 3 คน ทำหน้าที่ดูแลกำกับและควบคุมการปฏิบัติงานของอาสาสมัครในกลุ่มให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามขั้นตอนของการปฏิบัติงาน แต่ละกลุ่มอาสาสมัครนั้นจะถูกเรียกให้ออกปฏิบัติงานยังพื้นที่เกิดเหตุการณ์ ใกล้เคียงกับสถานที่ที่อาสาสมัครอาศัยอยู่ และทางมูลนิธิฯ โดยคณะกรรมการบริหารงานอาสาสมัคร จะเรียกประชุมกลุ่มสมาชิกอาสาสมัครทุกกลุ่มทุกคน เพื่อรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานให้มูลนิธิฯ ทราบเดือนละ 1 ครั้ง³⁰

การบริหารงานอาสาสมัครจะอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการอาสาสมัครและได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารอาสาสมัครให้มีหน้าที่คอยควบคุมดูแลกำกับและติดตามผลการทำงานโดยมีผู้จัดการมูลนิธิฯ และรองผู้จัดการมูลนิธิฯ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการและรองเลขานุการโดยตำแหน่งตามลำดับและคณะกรรมการบริหารอาสาสมัครจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งอาสาสมัครเพื่อดำรงตำแหน่งประธานอาสาสมัคร 1 คน และรองประธานอาสาสมัครอีกไม่เกิน 4 คน เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัครโดยดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

การมูลนิธิกุ๊กภัย ได้เริ่มบทบาทการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บมานานแล้ว มีหน่วยสนับสนุนเครื่องมือตัดถ่าง เครื่องตัดเหล็กกรรณีสื่อช่วยเหลือผู้บาดเจ็บติดอยู่ในซากรถ มีชุดประดาน้ำสำหรับการกู้ภัยทางน้ำและในเขตมีนบุรีมีเครื่องอัลตราไลท์ซึ่งสามารถขึ้นบินช่วยงานด้านการจรวจและการค้นหาผู้บาดเจ็บในมุมสูงด้วย แต่ก็ได้มีการพัฒนาด้านการดูแลผู้ป่วยและผู้บาดเจ็บค่อนข้างน้อย บุคลากรขาดความรู้เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บที่ดีพอ แม้จะมีประสบการณ์ในการช่วยเหลือมามากก็ตาม นอกจากนั้นในรถกู้ภัยที่เป็นรถกระบะดัดแปลงเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่มีอุปกรณ์ในการช่วยชีวิต บางคันอาจไม่มีแม้แต่เปล แต่บางคันโดยเฉพาะในต่างจังหวัดจะมีอุปกรณ์ช่วยชีวิตบางอย่าง เช่น เครื่องช่วยหายใจ (Ambu Bag) มีชุดให้ออกซิเจน (Oxygen) และอุปกรณ์ดามกระดูก (Splint) เป็นต้น³¹ ซึ่งนอกจากความไม่พร้อมทางด้านอุปกรณ์แล้ว ในด้านตัวเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานนั้น ยังไม่สามารถรับรองผลการช่วยเหลือได้

³⁰ มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง. เรื่องเดียวกัน. หน้า 18.

³¹ สมชาย กาญจนสุต. เรื่องเดียวกัน.

อย่างเต็มที่ แล้วแต่ความสนใจในตัวเจ้าหน้าที่แต่ละคนที่จะให้ความสนใจกับการศึกษาหาความรู้ทางวิชาการเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เพราะเท่าที่ผ่านมายังไม่พบว่ามีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ เข้าร่วมกับมูลนิธิในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างไร และต้องมีความเข้าใจการทำงานและสามารถปรับบทบาทการทำงานของตนเองให้เข้ากับการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐผู้รับผิดชอบได้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่หากเกิดความขัดแย้งกันนั้นย่อมนำมาซึ่งความผิดพลาดและเกิดความเสียหายต่อ นโยบายของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนได้รับสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สิน การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานรัฐ และอาจนำมาสู่ความรับผิดชอบทางกฎหมายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยและตัวเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนผู้ปฏิบัติเอง

ปัจจุบัน “อุบัติเหตุจรรยาจร” ขณะนี้อุบัติเหตุจรรยาจรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยอุบัติเหตุเป็นสาเหตุการตายของคนไทยเป็นอันดับสองรองจากโรคหัวใจในปี 2539 คนไทยเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจรรยาจร 17,000 คน³² โดยกลุ่มของผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 15-34 ปี จะเห็นว่าเป็นวัยทำงานอันเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ ในภาพรวมของประเทศทุกๆ 1 ชั่วโมง คนไทยจะเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจรรยาจร 2 คน บาดเจ็บสาหัส 6 คน และบาดเจ็บต้องไปโรงพยาบาลอีกกว่า 100 คน³³

มีงานวิจัยพบว่าผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุและเจ็บป่วยฉุกเฉินร้อยละ 50 จะเสียชีวิต ณ จุดเกิดเหตุ ร้อยละ 30 จะเสียชีวิตในช่วง 1-2 ชั่วโมงแรกก่อนถึงโรงพยาบาล และอีกร้อยละ 20 จะไปเสียชีวิตในโรงพยาบาลหลังจากได้รับการรักษาแล้ว และการวิจัยยังพบต่อไปอีกว่า ผู้เสียชีวิตร้อยละ 30 นั้นมีโอกาสรอดชีวิตได้หากผู้ป่วยได้รับการรักษาและปฐมพยาบาลเบื้องต้นอย่างรวดเร็ว และถูกต้องก่อนที่ผู้ป่วยจะถึงโรงพยาบาล³⁴ แต่จากการศึกษาของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นพบว่าผู้ป่วยจากอุบัติเหตุร้อยละ 85 ได้รับการนำส่งโดยประชาชนผู้เห็นเหตุการณ์ ร้อยละ 10 นำส่งโดยรถพยาบาลจากสถานพยาบาลข้างเคียง และร้อยละ 5 นำส่งโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้พบว่าการนำส่งดังกล่าวขาดการดูแลผู้ป่วยระหว่างทางเนื่องจากไม่มีบุคลากรและอุปกรณ์ทางการ

³² Werawon Sateanrakarn and Rossukon Kangvallert, 1997

<http://www.trauma.or.th\EMS%20review.htm>

³³ สถาบันการแพทย์ด้านอุบัติเหตุและสาธารณภัย กรมการแพทย์, 2540

<http://www.trauma.or.th\EMS%20review.htm>

³⁴ Judith E Tintinalli, Emergency Medicine, 1996:หน้า12

แพทย์เพื่อช่วยชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ผู้ป่วยมีภาวะแทรกซ้อนและเสียชีวิต รวมทั้งอาจได้รับอันตรายจากการลำเลียงที่ไม่เหมาะสมได้³⁵ ในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินอย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้สามารถช่วยชีวิตคนที่ไม่สมควรตายได้เป็นจำนวนมาก จำนวนคนพิการจากอุบัติเหตุก็ลดลงและความสูญเสียทางเศรษฐกิจก็ลดลงตามไปด้วย สำหรับประเทศไทยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้คำนวณความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากอุบัติเหตุจราจร พบว่าประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจประมาณ 61,079-92,290 ล้านบาทต่อปี เฉลี่ยชั่วโมงละ 7-10 ล้านบาท และถ้าประเทศไทยลงทุนในการจัดระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน 71 ล้านบาทต่อปี จะให้ผลประโยชน์ที่ได้รับกลับมามากถึง 2,800-4,700 ล้านบาทต่อปี³⁶

2.4 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานขององค์กรบรรเทาสาธารณภัย

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีต่าง ๆ กันนั้น เดิมทีรัฐเป็นผู้ดูแลและจัดทำให้ประชาชน แต่เมื่อเวลาผ่านไปกาลเวลาได้พิสูจน์ให้เห็นว่าสัดส่วนความต้องการของประชาชนกับการตอบสนองของรัฐนั้นเริ่มสวนทางกัน เกิดเป็นการขาดแคลนงานบริการจากรัฐทางด้านนี้ทำให้เกิดกลุ่มเอกชนที่มีความสนใจรวมตัวกันแบ่งเบาภาระ และถือว่าการกระทำดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างสูง ในต่างประเทศนั้นหากรัฐไม่สามารถรับมือได้ก็จะมี การว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการรับมือโดยการทำสัญญากับรัฐ เป็นการสัมประทานไปรับผิดชอบโดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายมาโดยมีการประเมินในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ปัญหาการขาดแคลนทางด้านนี้ในต่างประเทศหมดไป

เนื่องจากเอกชนมีความคล่องตัวในการดำเนินการที่รวดเร็วกว่า อีกทั้งในทางด้านการค้าย่อมเกิดการแข่งขันในด้านการบริการหากเอกชนรายใดได้พิสูจน์ให้เห็นได้ว่าจะสามารถรับมือและมีคุณภาพการบริการที่ดีกว่าก็มีสิทธิที่จะได้รับเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐซึ่งมีมูลค่ามหาศาล ซึ่ง

³⁵ สมชาย กาญจนสุด. เรื่องเดียวกัน.

³⁶ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2539 ความสูญเสียทางเศรษฐกิจเนื่องจากอุบัติเหตุจราจร ตอน 2-4. (เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. [online]. <http://www.info.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb9.htm>. (2002/03/10)

ในกรณีนี้หากรัฐจะต้องดำเนินการเองก็จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบใหม่ ซึ่งจะพบกับขั้นตอนทางราชการต่าง ๆ และประสบปัญหาความยุ่งยาก และมีการดึงบุคลากรจากหน่วยงานอื่นเข้ามาทำหน้าที่ใหม่ และต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรขึ้นมาใหม่ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณชาติอีกเป็นจำนวนมากและไม่สามารถเริ่มงานได้ในทันที ขณะที่การเลือกเอกชนที่มีความพร้อมเข้ามาดำเนินการจะสะดวกและรวดเร็วกว่า ในทางกลับกันในประเทศไทยเนื่องจากสาเหตุเพราะการได้รับความยอมรับจากประชาชนในการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนที่เป็นองค์กรการกุศลในบทบาทที่มีมายาวนาน ทำให้เกิดการมองข้ามความสำคัญในความสามารถเฉพาะทางเกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์ จนรู้สึกเป็นเรื่องปกติที่จะมีการหอบหิ้ว ดึงรั้งคนเจ็บ ออกจากสภาพอุบัติเหตุที่ประสบอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้องในทางวิชาการและสายตาของนานาชาติที่ให้ความสำคัญในการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถจากผู้ได้รับการศึกษาอบรมมาเป็นอย่างดี การได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยไม่ค่อยมีผู้ใดออกมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างจริงจังนั้นก็เป็นเรื่องที่ดี แต่ในกรณีนี้กลับส่งผลกระทบต่อรัฐบาลที่อาจจะเห็นว่าองค์กรเอกชนเหล่านี้ยังพอมีขีดความสามารถที่จะกระทำได้อยู่ ภายใต้งบประมาณอันจำกัด

เรื่องนี้จึงกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญลำดับรองลงไป ไม่ใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งถ้าหากรัฐพบว่าเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน รัฐเองจะสามารถพัฒนาและตัดสินใจกระทำการใดๆ ให้เกิดการพัฒนางานบริการทางด้านนี้ให้สามารถเทียบกันกับต่างประเทศได้ เพราะหากล้าหลังการดำเนินงานโดยมูลนิธิขององค์กรเอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อการกุศลซึ่งให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยไม่คิดมูลค่านั้น คงไม่สามารถพัฒนารูปแบบความทันสมัยและวิทยาการให้ได้ระดับที่สามารถแสดงถึงมาตรฐานได้ในระยะเวลาอันสั้นได้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก และการดำเนินการของมูลนิธิ ก็ไม่ได้เป็นการแสวงหากำไร ดังนั้นในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งหากได้มีการพิจารณาอย่างลึกซึ้ง จะพบว่ารัฐจะต้องจัดหาและส่งเสริมให้มีการนำบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินไปสู่ ประชาชนให้ได้อย่างมีมาตรฐานเพื่อเป็นการลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สิน ของคนในชาติ

บทที่ 3

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชนกับปัญหาข้อกฎหมาย

เป็นที่ยอมรับกันว่า ทุกครั้งที่เกิดภัยพิบัติแก่สังคม ไม่ว่าจะเป็น ภัยอันตรายต่อชีวิต หรือ ภัยอันตรายทรัพย์สิน โดยอุบัติเหตุ โดยเจตนา หรือเกิดจากภัยธรรมชาติก็ตาม ถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะดำเนินการแก้ไข บำบัด เยียวยา และช่วยเหลือให้ผู้ประสบภัยพ้นจากภัยอันตรายให้มากที่สุด แต่ข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้อีกประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลกำลังที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เช่นนั้นให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ เพื่อเสริมการทำงานของรัฐ และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการคุ้มครองสังคมให้ได้รับความปลอดภัยจากภัยพิบัติต่างๆ จึงได้เกิดมีองค์กรเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานในรูปหน่วยงานเอกชน หรือมูลนิธิต่างๆ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มูลนิธิเหล่านี้ เป็นการยอมรับในทางปฏิบัติแต่ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดของไทยกล่าวถึง บทบาทและข้อจำกัดว่าจะสามารถทำงานได้แค่ไหน เพียงใด

ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วการเข้าไปในสถานที่ เกิดเหตุ การนำเอาผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาล หรือการเคลื่อนย้ายศพ ซึ่งในบางกรณีอาจจะมีการกระทำก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมาถึงที่เกิดเหตุและเรื่องดังกล่าวก็ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจในการกระทำได้กล่าวไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับ การกระทำบางอย่างจึงกลายเป็นผิดกฎหมายไป แต่แนวทางปฏิบัติในปัจจุบันก็คือ มีการผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ตลอดมา ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะในระยะยาวควรจะต้องมีการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาลักษณะการทำงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนหรือมูลนิธิแล้ว มีข้อควรพิจารณาก็คือบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานได้หรือไม่ และสถานะภาพทางกฎหมายควรเป็นอย่างไรแต่จะเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานหรือไม่

ดังนั้นขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นเจ้าพนักงานก่อน เพราะจะมีผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานโดยปราศจากเจ้าพนักงานด้วยไม่ได้ จากนั้นจึงจะพิจารณาต่อไปว่าในขณะที่เจ้าพนักงานยังมาไม่ถึงแต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน หรือมูลนิธิ คือบรรดาเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ได้มาถึงพื้นที่ที่เกิดอุบัติเหตุ หรือภัยอันตรายก่อน และได้ให้การช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของเจ้าพนักงานก่อนที่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบจริง ๆ จะได้รับขอ จะถือว่าเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานโดยปริยายได้หรือไม่ ถ้าพิจารณาดูผลจากการทำงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยต่างๆ แล้ว จะเห็นว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชีวิต และร่างกายของผู้ได้รับ

ภัยอันตราย และได้ทำงานในฐานะลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนจากมูลนิธิ พิจารณาในแง่ของกฎหมาย แล้วสถานภาพทางกฎหมายของบรรดาเจ้าหน้าที่บรรพชาธรรณภิกษุจะเป็นเช่นใด แต่ก่อนจะพิจารณาประเด็นเหล่านี้ จะต้องมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ "ความเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย" ก่อนว่าจะมีขอบเขตเพียงใด และอาศัยอำนาจใดในการกระทำ การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3.1 รูปแบบลักษณะต่างๆ ไปของการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชน

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่ มีการร่วมกันก่อตั้งขึ้นมาในรูปแบบมูลนิธิ เท่าที่ผ่านมาสามารถพบเห็นได้ว่าการทำการช่วยเหลือผู้ประสบภัยมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นอุบัติเหตุขนาดเล็กหรือภัยพิบัติขนาดใหญ่มาโดยตลอด แม้ว่าอุปกรณ์ที่ใช้จะไม่พร้อมสมบูรณ์ แต่ในส่วนบุคคลากรนั้นได้แสดงความต้องการที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ว่าความพร้อมในการช่วยเหลือนั้นไม่ได้อยู่บนพื้นฐานความรู้ความสามารถทางวิชาชีพเฉพาะอย่างแท้จริง เป็นการกระทำตามๆ กันมา จึงสามารถพบเห็นการทำงานขององค์กรเหล่านี้ผ่านทางสื่อสารมวลชนแขนงต่างๆพบว่าการเข้าให้การช่วยเหลือแบบที่อาศัยความรวดเร็วเป็นหลัก โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำผู้ประสบภัยสู่การรักษาพยาบาลโดยเร็วที่สุด และไม่คอยพบว่าการนำอุปกรณ์ทางการแพทย์หรือปฐมพยาบาลมาใช้กับผู้ประสบภัยอย่างจริงจัง จึงพบว่ามีการหิว ดิง หามผู้ประสบภัยที่ได้รับอันตรายแก่กายและชีวิต ซึ่งนอกจากจะเป็นภาพที่สะท้อนต่อความรู้สึกของผู้พบเห็นแล้ว ในส่วนผู้ประสบภัยอาจได้รับบาดเจ็บเพิ่มเติมจากการช่วยเหลื่อดังกล่าวได้ด้วย เช่น การบาดเจ็บภายในที่มองไม่เห็น ไม่สมควรได้รับความกระทบกระเทือนเนื่องจากไม่มีความรู้เฉพาะทางอาจทำให้การประเมินสภาพผู้ได้รับบาดเจ็บผิดพลาด อันนำมาซึ่งอันตรายต่อผู้บาดเจ็บเพิ่มขึ้นอีกทำให้การช่วยเหลื่อดังกล่าวเป็นการเสียเปล่าไปในที่สุด

การไปถึงที่เกิดเหตุและดำเนินการไปก่อนที่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบไปถึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพสถานที่เกิดเหตุ เนื่องจากการจัดระบบการทำงานขององค์กรผู้ประสบภัยเหล่านี้ยังไม่มี ความชัดเจนนัก ไม่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบว่าเมื่อไปถึงที่เกิดเหตุแล้ว ใครมีหน้าที่ทำอะไร จึงพบเห็นเสมอว่าในการทำงานนั้นไม่สามารถควบคุมกันได้ อย่างทั่วถึง มีการเข้าไปในที่เกิดเหตุมากเกินไป บางครั้งมีการแย่งกันเข้าที่เกิดเหตุโดยไม่สามารถทราบได้ว่าในบริเวณที่เกิดเหตุ นั้นสิ่งใดมีความสำคัญต่อการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานอันเป็นพยานหลักฐานสำคัญในคดี ที่สามารถใช้สืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้รวมทั้งอันตรายที่เกิดขึ้นกับตัวเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนเองแต่ถ้าเป็นการไปดำเนินการสนับสนุนภายใต้การ

กำกับของเจ้าพนักงานย่อมทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เอกชนนั้นสามารถแบ่งเบาภาระของเจ้าพนักงานและสามารถช่วยอำนวยความสะดวกได้มากขึ้น ต่อไป จะเป็นการศึกษาว่าตัวเจ้าหน้าที่ที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นในการปฏิบัติกรช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นมีกฎหมายใดบัญญัติรองรับหน้าที่ดังกล่าวในฐานะพิเศษแตกต่างจากบุคคลธรรมดาหรือไม่อย่างไร

3.1.1 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามกฎหมายต่าง ๆ

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยองค์กรเอกชนนั้น น่าสนใจว่าการกระทำดังกล่าวกระทำโดยองค์กรที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐแล้ว รัฐได้ทำการตรวจสอบแล้วว่าวัตถุประสงค์การจดทะเบียนขึ้นมานั้นไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี แต่การทำงานในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น เป็นการกระทำที่มีผลต่อสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป จึงจำต้องดูว่ามีกฎหมายใดที่เปิดโอกาสให้องค์กรเหล่านี้สามารถทำการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้บ้างหรือไม่

3.1.1.1 นโยบายของรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พ.ศ.2540 ได้มีการบัญญัติในเรื่องการบริการทางด้านสาธารณสุขไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และใน หมวด 5 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 52 "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 82 “รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง “

ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น มีด้วยกันสองขั้นตอนซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก คือ การช่วยให้ผู้ประสบภัยพ้นจากสภาพของภัยที่ประสบอยู่ และขั้นตอนการช่วยลดอันตรายที่เกิดกับชีวิตและร่างกายของผู้ประสบภัยซึ่งทั้งสองขั้นตอนนั้นเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งในนานาประเทศนั้นถือเป็นนโยบายการสาธารณสุขอย่างหนึ่งซึ่งรัฐจำเป็นต้องจัดให้กับประชาชนในประเทศเพื่อเป็นการส่งเสริมสวัสดิการในชีวิตของประชาชน ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบมีหน้าที่ในการ “จัด” ให้มี และต้อง “ส่งเสริม” การสาธารณสุข ให้คนในชาติอย่างมีมาตรฐานและประสิทธิภาพ ดังนั้นโดยนโยบายพื้นฐานจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการและให้เอกชนสามารถเข้าร่วมได้เท่าที่ทำได้

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เนื่องจากความเป็นองค์กรที่มุ่งทำงานเป็นทางด้านการกุศล ซึ่งแต่เดิมมีบทบาทในด้าน การสงเคราะห์ศพในกรณีต่างๆ และมุ่งที่จะนำผู้ประสบภัยไปสู่การรักษาโดยแพทย์ให้เร็วที่สุด จึงทำให้มีการเน้นหนักในด้านการพัฒนาทางด้านการแพทย์ฉุกเฉินที่น้อยกว่าหน่วยงานที่ รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงซึ่งสามารถให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้นในทันทีที่พบผู้ประสบ ภัยรวมทั้งมีอุปกรณ์ในการบริการทางแพทย์ฉุกเฉินและเจ้าหน้าที่เฉพาะซึ่งอาจเป็นเพราะบริการ ทางด้านนี้ของรัฐยังถือได้ว่ายังอยู่ในช่วงเริ่มต้นยังติดขัดและประสบปัญหาอีกหลายด้านทั้ง งบประมาณและบุคลากร ขณะที่ปริมาณของอาสาสมัครที่เข้าร่วมกับองค์กรบรรเทาสาธารณภัย เอกชนนั้นมีจำนวนมากว่าเนื่องจากค่านิยมในการสร้างกุศลอันเนื่องมาจากความเชื่อทางศาสนา และไม่จำเป็นต้องมีความรู้เฉพาะทางมากนักอีกทั้งองค์กรบรรเทาสาธารณภัยเหล่านี้ยังมีการ ดำเนินการต่อเนื่องคู่กับสังคมมายาวนาน งานทางด้านนี้ที่บรรดามูลนิธิต่างๆ ดำเนินการอยู่จึงยังมึ ความจำเป็นในสังคมเพราะสามารถทำงานได้พื้นที่ครอบคลุมมากกว่าหากแต่การทำงานนั้นเป็น การทำงานกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน กฎหมายต่างๆที่รัฐบัญญัติขึ้นมาคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่นได้ต่อไปจึงเป็นการ พิจารณาการทำงานของเจ้าหน้าที่มูลนิธิเหล่านี้กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 374 “ผู้ใดเห็นผู้อื่นตกอยู่ในภยันตรายแห่งชีวิต ซึ่งตนอาจช่วยได้โดยไม่ควรกลัว อันตรายแก่ตนเองหรือผู้อื่น แต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ “¹

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 374 บัญญัติให้ ผู้ใดเห็นผู้อื่นตกอยู่ในภยันตรายของชีวิตซึ่งตนอาจช่วยได้โดยไม่ควรกลัวภยันตรายแก่ตนเองหรือบุคคลอื่น แต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น ในกรณีนี้ถือว่าเป็นการกำหนดหน้าที่ของบุคคลผู้พบเห็นผู้อื่นตกอยู่ในภยันตรายแล้วตนสามารถช่วยได้แล้วไม่ช่วย ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ประชาชนทั่วไปจะต้องช่วยเหลือกัน ถ้าสามารถช่วยได้โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายกันตนเองหรือผู้อื่น มิใช่เป็นการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นการกำหนดหน้าที่ทางศีลธรรม ว่าเมื่อคนเราอยู่ในสังคมเดียวกันถ้าสามารถช่วยเหลือกันได้ก็ไม่ควรจะนิ่งดูตาย การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้มีใช้หมายถึงการกำหนดหน้าที่ให้ป้องกันผู้อื่นถึงแก่ชีวิต เพราะถ้าเป็นการกำหนดหน้าที่ที่จะป้องกันมิให้ผู้อื่นถึงแก่ภยันตรายก็จะต้องถือว่าเป็นความผิดฐานทำให้ผู้อื่นตายโดยประมาทหรือเจตนาได้ แต่เนื่องจากมิใช่หน้าที่ที่จะป้องกันมิให้ผู้อื่นถึงแก่ภยันตราย เพียงแต่กำหนดว่าคนเราควรจะช่วยเหลือเกื้อกูลกันซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ทางศีลธรรมเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้นจึงบัญญัติความผิดฐานนี้อยู่ในลักษณะเรื่อง ลหุโทษซึ่งมีโทษเล็กน้อย

ดังนั้นเมื่อมิใช่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายแต่เป็นหน้าที่ทางศีลธรรม หากเราเห็นผู้อื่นตกอยู่ในภยันตรายแก่ชีวิตแล้วสามารถช่วยได้แต่ไม่ช่วยแล้วเขาถึงแก่ความตาย กรณีนี้ไม่ต้องรับผิดฐานละเมิด เพราะภยันตรายถึงแก่ชีวิตนั้นเราไม่ได้เป็นผู้ก่อขึ้น เป็นเรื่องที่เขาทำตัวเขาเอง หรือในกรณีคนแก่หรือคนตาบอดเดินข้ามถนน แล้วเราเห็นจะเข้ามาชนถ้าสามารถช่วยได้แล้วไม่ช่วย ก็เช่นเดียวกันถือว่าเราไม่มีหน้าที่จะป้องกันชีวิตเขา เราก็ไม่ต้องรับผิดฐานละเมิดเนื่องจากมีหน้าที่ตามมาตรา 374

เป็นที่พบเห็นเสมอว่าเมื่อมีการแจ้งเหตุต่างๆ เกี่ยวกับอุบัติเหตุหรือเหตุที่เกี่ยวกับชีวิต และทรัพย์สินมายังหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบซึ่งในที่นี้หมายถึงตำรวจ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่มูลนิธิซึ่งรับฟังการรายงานเหตุจากศูนย์วิทยุของตำรวจแล้วก็จะมุ่งหน้าสู่ที่เกิดเหตุ

¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 374

เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐเช่นกันและในบางครั้งพบว่าสามารถไปยังที่เกิดเหตุได้เร็วกว่าหน่วยงานของรัฐเมื่อไปถึงก็มักจะพยายามเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุนั้นๆ ให้ได้โดยเร็วเพื่อหวังว่าจะได้พบและให้การช่วยเหลือกรณีที่อาจมีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต

เนื่องจากสถานที่เกิดเหตุ นั้น มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจการสอบสวนตามกฎหมายและต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เป็นอย่างมากและสถานที่เกิดเหตุ นั้นเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญในการสอบสวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือเพื่อทราบเหตุที่แท้จริงของเหตุ นั้นๆ ที่เกิดขึ้น สภาพที่เกิดเหตุในความเป็นจริงนั้นมีความยุ่งยากและซับซ้อนอยู่พอสมควรอยู่แล้ว เนื่องจากประชาชนทั่วไปมักให้ความสนใจ ในบางกรณีหากว่าเจ้าหน้าที่มูลนิธิฯ มาถึงก่อนเจ้าพนักงานของรัฐและเข้าไปในที่เกิดเหตุโดยขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าไปในที่เกิดเหตุมากเกินไปซึ่งอาจทำให้อุปกรณ์ในที่เกิดเหตุซึ่งเป็นพยานหลักฐานสำคัญเสียหายสูญหายได้ทำให้กลายเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายเสียเองได้ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้ เช่น

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 บัญญัติว่า "ผู้ใดต่อสู้ หรือขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"²

ทั้งนี้ที่เจ้าหน้าที่มูลนิธิเหล่านี้มีความหวังดีเพื่อจะเข้าช่วยเหลือการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐในการช่วยบรรเทาความเสียหายต่างๆ แต่ที่พบเห็นอยู่เสมอว่าการเข้าช่วยโดยขาดการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในบางครั้งก็กลับกลายเป็นการขัดขวางการทำงานของเจ้าพนักงานได้ เช่น กรณีเกิดเหตุเพลิงไหม้ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยไปถึงที่เกิดเหตุก่อน ซึ่งที่เกิดเหตุเป็นตึกแถวแคบรถไม่สามารถวิ่งสวนทางกันได้ปรากฏว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมาถึงรถดับเพลิงไม่สามารถใช้น้ำได้ทันทีเนื่องจากมีรถของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยจอดขวางอยู่เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของพนักงานดับเพลิง หรือ บางครั้งใช้สารดับไฟที่ไม่ถูกต้องซึ่งนอกจากไม่สามารถดับไฟได้แล้วยังอาจทำให้เกิดเพลิงที่เพิ่มขึ้นยากแก่การควบคุม และ ความเสียหายอาจเพิ่มขึ้นอีกหากว่าบริเวณที่เกิดเหตุยังไม่มีมาตรการจ่ายไฟฟ้าดับนั้นในกรณีนี้

² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138

นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องมีประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจในการดับเพลิงอย่างดีแล้ว จะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐอย่างใกล้ชิดและรวดเร็วอีกด้วยเพื่อเป็นการป้องกันผลเสียที่จะมาถึงตนเองได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 149 บัญญัติว่า "ความตายผิดธรรมชาติเกิดขึ้น ณ ที่ใดให้เป็นหน้าที่ของสามีภรรยา ญาติ มิตรสหายหรือผู้ปกครองของผู้ตาย ที่รู้เรื่องการตายเช่นนั้นจัดการดังต่อไปนี้

(1) เก็บศพไว้ ณ ที่ซึ่งพบนั้นเองเพียงพอที่จะทำได้

(2) ไปแจ้งความแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยเร็วที่สุด

หน้าที่ดังกล่าวในวรรคต้นนั้นมีตลอดถึงผู้อื่น ซึ่งได้พบศพในที่ซึ่งไม่มีสามีภรรยา ญาติ มิตรสหายหรือผู้ปกครองของผู้ตายอยู่ในที่นั้นด้วย

ผู้ใดละเลยไม่กระทำหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท"⁴

เมื่อมีการตายโดยผิดธรรมชาติเกิดขึ้น ณ ที่ใดก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 149 กำหนดให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

1. สามี ภรรยา ญาติ มิตรสหาย หรือผู้ปกครองของผู้ตาย บุคคลอื่นใดซึ่งได้พบศพในที่ซึ่งไม่มีสามี ภรรยา ญาติ มิตรสหาย หรือผู้ปกครอง

หน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง มาตรา 149 กำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ดังนี้

- เก็บศพไว้ ณ ที่ซึ่งพบศพนั้นเพียงพอที่จะทำได้ กล่าวคือ มิให้เคลื่อนย้ายศพ เพราะอาจทำให้อวัยวะหลักฐานลบลือน หรือเปลี่ยนไป เว้นแต่ในกรณีที่เป็น เช่น ศพอยู่ริมหาดชายทะเล หากไม่เคลื่อนย้ายศพอาจถูกคลื่นซัดออกไปได้

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา มาตรา 149 วรรค 3 แก้ไขโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา(ฉบับ 21) พ.ศ. 2542(ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 137 ก หน้า 17 วันที่ 30 ธันวาคม 2542)

- ไปแจ้งความต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจโดยเร็วที่สุด เพื่อให้เจ้าพนักงานได้ชันสูตรพลิกศพ รวบรวมหลักฐานและวิเคราะห์สาเหตุการตาย

หากบุคคลใดผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ มาตรา 149 วรรค 3 กำหนดเป็นความผิดฐานละเลยไม่กระทำหน้าที่ ให้ระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท

การกำหนดโทษเพิ่มขึ้นสำหรับผู้พบศพที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 149 และการลงโทษผู้ที่ทำให้สภาพศพ หรือสภาพแวดล้อมในบริเวณที่พบศพเปลี่ยนแปลงไปก่อนการชันสูตรพลิกศพ จะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง และองค์กรเอกชนต่างๆ ที่ทำหน้าที่เก็บศพเพิ่มความระมัดระวังในการทำหน้าที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่สมควรได้รับการระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากหากทำให้สภาพศพหรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจะเป็นผลทำให้การสันนิษฐานและการพิสูจน์หลักฐานต่างๆ เบี่ยงเบนหรือเปลี่ยนไปจากความเป็นจริง อันจะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมขั้นต่อไป

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการใดๆ แก่ศพหรือสภาพแวดล้อมในบริเวณที่พบศพก่อนการชันสูตรพลิกศพเสร็จสิ้น ในประการที่น่าจะทำให้การชันสูตรพลิกศพหรือผลทางคดีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่จำเป็นต้องกระทำเพื่อป้องกันอันตรายแก่อนามัยของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสองปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดดังกล่าว เป็นการกระทำโดยทุจริตหรือเพื่ออำพรางคดี ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”⁵

⁵ มาตรา 150 ทวิ แก้ไขโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับ 21) พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 137 ก หน้า 17 วันที่ 30 ธันวาคม 2542)

ในมาตรา 150 ทวิ นี้เป็นการตอกย้ำให้เห็นชัดเจนในการให้ความสำคัญในการสอบสวนของเจ้าพนักงาน เพราะทั้งศพและสภาพแวดล้อมในบริเวณที่พบศพนั้นถือว่าเป็นพยานหลักฐานสำคัญของหัวใจการสอบสวน สามารถให้เบาะแสและร่องรอยเกี่ยวกับเหตุที่เกิดขึ้นได้เป็นผลทำให้การสืบนิษฐาน และการพิสูจน์หลักฐานต่างๆ เบี่ยงเบนหรือเปลี่ยนไปจากความเป็นจริง อันจะนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมขั้นต่อไป การที่สภาพศพและสภาพแวดล้อมในที่ที่เกิดเหตุมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ย่อมทำให้การค้นหาข้อเท็จจริงในเหตุของการเสียชีวิตของศพนั้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในมาตรานี้ไม่ใช่เพียงแต่การกระทำใดๆ ต่อศพเท่านั้นยังรวมถึงสภาพแวดล้อมที่พบศพนั้นด้วย สิ่งนี้เป็นสิ่งที่เกิดความเสียหายทุกครั้งเมื่อเจ้าหน้าที่มูลนิธิเอกชนพากันเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุ ร่องรอยต่างๆ จะถูกเจ้าหน้าที่เหล่านี้เหยียบย่ำเหยียบจับหรือแม้แต่การสัมผัส กฎหมายระบุถึงขนาดที่ว่าไม่จำเป็นที่จะต้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นเท่านั้น แม้แต่เพียง "อาจจะ" ก็เป็นความผิดตามมาตรา 150 แล้ว โดยผลของการนั้นจะต้องมีผลต่อการชันสูตรพลิกศพ หรือ ผลทางคดี การที่มีข้อยกเว้นในความจำเป็นในการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น เฉพาะเพื่ออนามัยของประชาชนและสาธารณะประโยชน์เท่านั้น

ในเรื่องนี้ตามความเป็นจริงก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่หน่วยกู้ภัยเอกชนก็ไม่สามารถตัดสินใจได้เพราะเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ และความสามารถเฉพาะทาง ในการที่จะมีความเข้าใจได้ว่าสภาพอย่างไรที่จะถือว่าเป็นอันตรายต่ออนามัยของประชาชน เว้นแต่กรณีนั้นมีความชัดเจนเกี่ยวกับสารพิษ หรือวัตถุระเบิดเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่กู้ภัยเอกชนที่ไปถึงที่เกิดเหตุก่อนเจ้าพนักงาน จะต้องติดต่อประสานงานอย่างรวดเร็วเพื่อขอคำแนะนำในการปฏิบัติที่ถูกต้อง มิฉะนั้นหาก การประเมินความสำคัญผิดไปก็จะมีผลถึงข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงได้

ตัวอย่างเช่น ในที่เกิดเหตุ มีสภาพศพที่กระจัดกระจาย ทิศทางของรอยเลือดหรือแนวกระเด็นของชิ้นส่วนศพนั้นสามารถบอกทิศทางของสิ่งที่ก่อให้เกิดการเสียชีวิตนั้นได้ หากเจ้าหน้าที่มูลนิธิไปพบเข้าและรีบเก็บมารวมเพื่อการเก็บศพก็อาจมีความผิดตามมาตรา 150 ได้แต่ประเด็นการลงโทษกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายศพนี้ หากพิจารณาในกรณีที่การตายเกิดขึ้นในสถานที่ที่เป็นทางสาธารณะ เช่น บนถนนอาจมี ประชาชนผู้หวังดีเคลื่อนย้ายศพ เพื่อช่วยให้การจราจรเป็นไปโดยสะดวก หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้สัญจรไปมา หรือผู้ขับรถผ่านมาถึงที่เกิดเหตุ หากผลที่ได้รับกลับทำให้ตัวเอง ต้องถูกจับนำไปดำเนินคดีจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำที่สมควรได้รับการยกเว้น ไม่ต้อง ถูกลงโทษ อาจเป็นผลให้ทัศนคติของประชาชนต่อการนำศพ

ประโยชน์เพื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดีได้ รวมทั้งอาจเป็นลู่ทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต
ประพฤตินทางที่มีชอบโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือแสวงประโยชน์ส่วนตน

และหากเจ้าหน้าที่ผู้ยกยอกคนนั้น มีเจตนาทุจริตเพื่อต้องการอำพรางคดี "มีมูลเหตุจูงใจ"
เพื่อปิดบังการเกิด การตายและเหตุแห่งการตาย ยิ่งต้องรับโทษหนักขึ้น ตามที่ประมวลกฎหมาย
อาญา 199 บัญญัติไว้ในหมวดความผิดต่อเจ้าพนักงาน เหตุเพราะบางครั้งการทำงานของ
เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยนั้นในบางครั้งมักมีการรัด ทำลายสิ่งกีดขวางบางอย่างเพื่อหวังจะเข้า
ไปถึงที่ที่พบศพ หรือพบผู้ประสบภัยที่อยู่ในสภาพที่ไม่มีผู้ใดสามารถรู้ได้ว่ามีสภาพเป็นอย่างไรและ
พยายามหาทางเคลื่อนย้ายเพื่อหวังจะให้เจ้าพนักงานของรัฐทำงานได้สะดวกขึ้น หรือแม้แต่เพื่อให้
สื่อมวลชนสามารถถ่ายภาพได้สะดวก ซึ่งการกระทำเหล่านี้ในบางครั้งยังไม่ได้มีการติดต่อสื่อสาร
ขอรับอนุญาต หรือการร้องขอจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งมีผลเจ้าหน้าที่บรรเทา
สาธารณภัยนั้นยังไม่เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งโดยลำพังตัวเจ้าหน้าที่บรรเทา
สาธารณภัยนั้นการประเมินสภาพผู้ประสบภัยที่ต้องการให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นไปตามความ
เคยชิน กระทำตามที่เคยเห็น สัญชาติญาณมากกว่าที่จะใช้ความรู้และความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ซึ่ง
ต้องได้รับการศึกษาเฉพาะเรื่อง เหล่านี้ล้วนเป็นการเสี่ยงต่อการกระทำผิดตามประมวล
กฎหมายอาญาได้ทั้งสิ้น

มาตรา 199 “ผู้ใดลอบฝัง ซ่อนเร้น ย้ายหรือทำลายศพหรือส่วนของศพเพื่อปิดบังการเกิด
การตาย หรือเหตุแห่งการตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือ
ทั้งจำทั้งปรับ “

ซึ่งในฐานะความผิดนี้ หากเจ้าพนักงานของรัฐบังคับใช้โดยไม่มีความเข้าใจในงานของเหล่า
บรรดาองค์กรบรรเทาสาธารณภัยเอกชนแล้ว ที่ผ่านมาก็คงจะมีเจ้าหน้าที่เอกชนเหล่านี้ถูก
ดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก หากแต่เนื่องจากเจ้าพนักงานเหล่านี้รวมถึงประชาชนทั่วไปต่างก็
เข้าใจในเจตนาที่ดีว่า การทำงานของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ส่งผลดีและความสะดวกหลายด้านแก่เจ้า
พนักงานผู้ปฏิบัติ ที่ผ่านมาถึงแม้จะเกิดข้อผิดพลาดบ้างก็มักได้รับการอนุโลม ผ่อนผันและที่ผ่าน
มาก็มักไม่มีการดำเนินคดีในความผิดพลาดที่เกิดขึ้นมา ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงเพราะการอนุโลม
และ ผ่อนผันโดยไม่มีการนำขึ้นกล่าวถึงนั้น สามารถสร้างความเข้าใจผิดแก่เจ้าหน้าที่บรรเทาสา
ธารณภัยเอกชนได้ว่าเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้และไม่เป็นความผิด ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ติดต่อกันมา
นาน ก็กลับกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่เอกชนรุ่นใหม่ ๆ ถือปฏิบัติและที่ยิ่งไปกว่า
นั้น คือกลายเป็นว่าเจ้าพนักงานของรัฐต้องยอมรับการปฏิบัติดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติไปด้วย แม้จะ
รู้อยู่ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

แต่ต้องยอมรับเพราะว่าการดำเนินงานทำนองเดียวกันนี้ ในส่วนของหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความพร้อมหรือขาดความพร้อมโดยตรงอย่างชัดเจนและเพียงพอต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้นสภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดเหตุจึงเต็มไปด้วยคนจำนวนมาก ทั้งเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่เอกชน อาสาสมัคร นักข่าว โดยที่ไม่สามารถจัดแบ่งความรับผิดชอบให้ชัดเจนขึ้นได้ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือหากเจ้าพนักงานของรัฐบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อย่างเข้มงวดแล้ว อาจถูกบรรดาสื่อมวลชนกล่าวถึงในทางที่จะไปกระทบความรู้สึกของประชาชนในทางที่ไม่มีความมีมนุษยสัมพันธ์ได้ ซึ่งกระทบขวัญและกำลังใจของเจ้าพนักงานของรัฐ อันสามารถส่งผลถึงการปฏิบัติงานต่อไปได้

ที่ผ่านมาเป็นการกล่าวถึง กรณีเกิดการละเมิดกฎหมายเมื่อเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนเข้าสู่สถานที่เกิดเหตุและการจัดการเกี่ยวกับศพและสถานที่เกิดเหตุ ในลำดับต่อไปจะขอหยิบยกปัญหาในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งเป็นกรณีที่ยังไม่เสียชีวิตและเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเข้าให้การช่วยเหลือปฐมพยาบาลและให้การรักษาเบื้องต้นให้กับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ ซึ่งในการให้การช่วยเหลือหรือการกู้ชีพนั้น ก็มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน และเมื่อศึกษาดูก็จะพบว่ากฎหมายเหล่านี้บัญญัติไว้ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนนั้นไม่สามารถที่จะกระทำการให้สอดคล้องถูกต้องกับกฎหมายเหล่านี้ได้อย่างสมบูรณ์

การปฏิบัติงานของบุคลากรประเภทนี้ หากถือเป็นการช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรม โดยไม่รับสินจ้างรางวัล ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 มาตรา 25 (2) ก็ไม่จำเป็นต้องออกระเบียบคุ้มครองการปฏิบัติงาน ถือว่าเข้าข่ายยกเว้นของกฎหมาย แต่กรณีนี้หากการช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรมจะกระทำเป็นปกติประจำ ก็อาจเกิดความไม่เหมาะสมและอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่มั่นใจว่าจะเป็นการยกเว้นตลอดไปหรือไม่ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมิให้เกินข้อยกเว้นของกฎหมาย ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือผู้ปฏิบัติอาจเกิดความไม่สบายใจไม่ทราบว่าจะสามารถให้การช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นได้เพียงใดภายใต้ขีดความสามารถของตนและกรอบของกฎหมาย ในการปฏิบัติงานของพวกเขา และไม่มีกฎระเบียบมารองรับ หรือคุ้มครอง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน กำหนดกรอบการปฏิบัติของตัวเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำงานด้านระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินและผู้มาช่วยเจ้าพนักงานปฏิบัติงาน รวมถึงบุคคลทั่วไป

3.1.1.3 องค์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีการระบุไว้ในเรื่องของการละเมิดตาม มาตรา 420 บัญญัติว่า “ ผู้ใดจงใจ หรือ ประมาท เลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี ทรัพย์สินหรือ สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้สินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ” ⁷

จะเห็นได้ว่า บุคคลที่จะผิดมีความผิดฐานละเมิดโดยการละเว้นการกระทำหรืองดเว้น การกระทำบุคคลนั้นจะต้องมีหน้าที่ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแล้วไปละเว้นหรืองดเว้น จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่จะถือว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ เมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้นนั้น ได้แก่

1. หน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติกำหนดหน้าที่ไว้
2. หน้าที่ที่เกิดจากสัญญา
3. หน้าที่ที่เกิดจากกระทำครั้งก่อนของตน

กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นคนลักทรัพย์ก็ดี เห็นคนกำลังจะประทุษร้ายบุคคลอีกคนหนึ่งก็ ดี แล้วตำรวจคนนั้นไม่ช่วยไม่ไปห้ามปรามหรือจับคนร้ายที่ลักทรัพย์หรือไม่ไปป้องกันหรือ ปรามปรามบุคคลที่เป็นคนร้ายไปประทุษร้ายบุคคลอื่น กรณีนี้ถือว่าเป็นการละเว้นอันจะต้องรับ ผิดฐานละเมิดหรือไม่ ปัญหาก็มีว่าตำรวจมีหน้าที่หรือไม่ ตำรวจมีหน้าที่ป้องกันและปรามปราม ผู้กระทำผิด คือมีหน้าที่พิทักษ์สันติราษฎร์ให้เกิดความสงบในบ้านเมืองไม่ให้เกิดการกระทำผิด กฎหมายแต่ไม่มีหน้าที่ไปป้องกันทรัพย์สินของคนอื่นหาย ไม่มีหน้าที่ไปป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นถูก ประทุษร้าย มีเพียงแต่หน้าที่รักษาความสงบไม่ให้เกิดคนกระทำความผิดกฎหมายเท่านั้นเอง ไม่มี หน้าที่ไปป้องกันคนที่ถูกกระทำเพราะฉะนั้นตำรวจที่เห็นคนร้ายจะลักทรัพย์ก็ดี จะประทุษร้าย บุคคลอีกคนหนึ่งก็ดีแล้วไม่ไปป้องกันหรือปรามปราม อย่างนี้ไม่ถือว่าเป็นละเมิด ⁸

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420

⁸ เพิ่ง เพิ่งนิติ.คำบรรยายเนติบัณฑิตยสภา ภาค1.กรุงเทพมหานคร.(พ.ศ.2542).หน้า 60.

แตกต่างกับตำรวจที่มีหน้าที่ไปป้องกัน ตัวอย่างเช่น ตำรวจที่ไปเฝ้าร้ายชายทองหรือ เฝ้าสถานที่สำคัญต่างๆ หรือกรณีที่ตำรวจที่มีหน้าที่อารักขาบุคคลสำคัญถือว่าตำรวจที่มีหน้าที่ ไปเฝ้าร้านชายทองหรือสถานที่สำคัญมีหน้าที่ป้องกันไม่ให้ทรัพย์สินเขาหายหรือถูกทำอันตราย หรือตำรวจที่มีหน้าที่ไปอารักขาบุคคลสำคัญ ก็มีหน้าที่ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้ายแก่บุคคลสำคัญเหล่านั้นถูกประทุษร้าย เพราะฉะนั้นตำรวจที่มีหน้าที่เฝ้าร้านชายทอง เฝ้าสถานที่สำคัญ อารักขาบุคคลสำคัญ หากเห็นคนจะมาประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือต่อร่างกายหรือต่อชีวิตก็ตาม แล้วไม่ไปป้องกัน ไม่จับกุม ต้องถือว่าบุคคลเหล่านั้นมีหน้าที่จะป้องกัน เมื่อมีหน้าที่แล้วละเว้นหรืองดเว้นไม่ป้องกันหรือปราบปราม ก็ต้องรับผิดชอบละเมิด เจ้าของร้านชายทองที่ถูกลักเอาของไปมีสิทธิและมีอำนาจฟ้องตำรวจคนนั้นให้รับผิดชอบละเมิดที่ทำให้ทองนั้นสูญหายได้หรือบุคคลสำคัญที่ถูกประทุษร้ายมีสิทธิหรือมีอำนาจฟ้องตำรวจคนที่มีหน้าที่อารักขาให้รับผิดชอบละเมิดได้

หน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติกำหนดหน้าที่ไว้

หน้าที่ตามกฎหมายอาจจะมีการเขียนไว้โดยชัดแจ้ง และมีอีกกรณีหนึ่งคือเป็นหน้าที่ตามระเบียบของหน่วยงานต่างๆ ที่ออกโดยกฎหมายให้อำนาจไว้ ระเบียบนี้อาจจะเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นระเบียบปฏิบัติที่เคยทำกันมา ถ้าบุคคลนั้นมีหน้าที่ทำตามระเบียบดังกล่าวหากไม่ทำหรือละเว้นก็ต้องรับผิดชอบละเมิดได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1996/2523 การที่ข้าราชการละเว้นไม่ปฏิบัติราชการ หรือปฏิบัติราชการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของทางราชการนั้น อาจทำให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบในทางวินัย แต่จะถือเป็นหลักแน่นอนตายตัวว่าเมื่อข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยแล้วต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในทางละเมิดต่อเจตภนั้น เจตภจะต้องนำสืบให้เห็นว่าการที่จำเลยกระทำผิดวินัยนั้น เป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้เจตภเสียหาย

หน้าที่ที่เกิดจากสัญญา

ปกติบุคคลจะไม่มีหน้าที่ต่อกันและกัน ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เว้นแต่ไปก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลคือระหว่างคู่สัญญาไปทำสัญญาทำให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา ตัวอย่างเช่น สถานรับเลี้ยงเด็กมีหน้าที่เลี้ยงเด็กดูแลและมัดระวังไม่ให้เกิดอันตรายแก่เด็กเป็นหน้าที่เกิดจากสัญญา ลูกจ้างต่างๆ ก็มีหน้าที่ต่อนายจ้าง หากไม่ทำตามหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายขึ้น

เนื่องจากการละเว้นก็ต้องรับผิดชอบนายจ้าง เช่น ลูกจ้างการรถไฟที่มีหน้าที่ให้สัญญาณหรือยกที่กั้นทางรถไฟไม่ให้รถยนต์วิ่งข้ามทางรถไฟเวลาที่มีรถไฟมา ลูกจ้างเหล่านี้ถือว่ามีหน้าที่ต่อการรถไฟ หากไปละเว้นแล้วเกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบ การรับผิดชอบไม่ใช่รับผิดชอบเฉพาะต่อนายจ้างของตัวเอง อาจรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกด้วยลูกจ้างการรถไฟไม่ปิดกั้นทางรถไฟเป็นเหตุให้รถยนต์ชนกับรถไฟ ทำให้การรถไฟเสียหายไม่ว่าในส่วนของตัวรถไฟเสียหาย หรือต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกคือรถยนต์เขาเสียหาย ก็ถือว่าลูกจ้างต้องรับผิดชอบต่อนายจ้างคือการรถไฟ ซึ่งเป็นเรื่องรับผิดทางละเมิดตามที่กล่าวในหัวข้อนี้ หรือรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานก็ได้ การกระทำอันเดียวกัน ผิดทั้งละเมิดและสัญญาก็ได้แล้วแต่การรถไฟจะฟ้องเรียกร้อง ซึ่งจะมีผลแตกต่างกันในเรื่องอายุความ ในกรณีนี้หากฟ้องละเมิด ถ้าฟ้องเกิน 1 ปี ก็ขาดอายุความ ถ้าเป็นเรื่องผิดสัญญาด้วย ก็เอาเรื่องผิดสัญญามาปรับบทอายุความก็เป็น 10 ปี

แต่ในบางกรณีเช่นเรื่องขนส่ง อายุความ 6 เดือน ในกรณีผิดสัญญากรณีนี้ เลือกฟ้องเรื่องละเมิดได้เพราะอายุความยาวกว่า ที่กล่าวมานี้ลูกจ้าง การรถไฟต้องรับผิดชอบต่อรถไฟซึ่งเป็นนายจ้างแต่หน้าที่ในที่นี้อาจจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกฐานละเมิดได้ ตามที่ได้ยกตัวอย่างลูกจ้างไม่ปิดกั้นให้สัญญาณเวลาที่มีรถไฟมา ทำให้รถยนต์ของโจทก์วิ่งข้ามทางรถไฟแล้วเกิดความเสียหายขึ้น โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของรถยนต์สามารถฟ้องลูกจ้าง คนนี้ได้ หรือฟ้องทั้งการรถไฟและลูกจ้างคนนี้ได้ ฟ้องลูกจ้างคนนี้ก็ฐานละเมิดเนื่องจากมีหน้าที่ ให้สัญญาณแล้วไม่ให้สัญญาณหน้าที่ในที่นี้ไม่ใช่หน้าที่เฉพาะต่อนายจ้างเท่านั้น แต่มีหน้าที่ที่จะไม่ให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่นด้วย เพราะฉะนั้นหน้าที่ในที่นี้ลูกจ้างที่ละเว้นไม่ให้สัญญาณก็ต้อง รับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1640/2506 (ประชุมใหญ่) จำเลยที่ 3 ผู้ดำเนินกิจการรถไฟมีหน้าที่ต้องป้องกันภัยในการที่จะเดินรถไฟผ่านข้ามถนน ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 72 และ 73 คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่ารถจักรของจำเลยที่ 3 แล่นตามรางผ่านข้ามถนนราชวิถีที่สะพานอุภัยฯ ชนรถยนต์ของโจทก์โดยไม่ปิดแผงกั้นถนน เพราะจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ในเวลานั้นนอนหลับ ความเสียหายที่เกิดจากรถชนกันนี้เป็นเพราะจำเลยที่ 2 - 3 ผ่าฝืนกฎหมาย ไม่ปิดแผงกั้นถนนขณะรถไฟผ่านตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟฯ ผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบังคับของกฎหมายที่ปกป้องอันตรายจนเกิดความเสียหายขึ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 422 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นผู้ผิด จำเลยที่ 3 จะเถียงว่าพนักงานของจำเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นอนหลับ ไม่เป็นการทำละเมิดและไม่เป็นการกระทำในทางกรรหาที่จ้างหาได้ไม่เพราะการทำละเมิดนั้นหมายรวมทั้งการ

กระทำและการละเว้น ในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายด้วย เมื่อจำเลยที่ 3 มีหน้าที่ต้องปฏิบัติปิดกั้นถนนขณะรถไฟผ่าน ลูกจ้างของจำเลยซึ่งกระทำหน้าที่อยู่ได้ละเลย ไม่ปฏิบัติ อันเป็นการกระทำละเมิดแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการทำละเมิดในทางการที่จ้าง

ผู้รับเหมารับเหมาทำถนนหนทางต่างๆ หรือรับบริวารจราจรกับเทศบาลกรุงเทพมหานคร หรือกรมทางหลวง ถือว่ามีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องจัดให้มีสัญญาณต่างๆ เพื่อป้องกันความเสียหายในเส้นทางการจราจร กรณีมีหลุมบ่อก็ต้องมีอะไรมาปิดกั้นหรือติดไฟไว้ทำทางเบี่ยงก็ต้องมีลูกศรชี้แล้วเปิดไฟในเวลากลางคืน ตามตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาในคราวที่แล้ว เอามาใช้กับ ผู้รับเหมาสร้างทางซึ่งมีหน้าที่ตามสัญญา เมื่อไม่ให้สัญญาณต่างๆ เหล่านี้แล้วถ้าเกิดความเสียหายขึ้น ผู้รับเหมานอกจากต้องรับผิดชอบต่อเทศบาลกรุงเทพมหานคร หรือกรมทางหลวง ซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรงแล้ว ก็อาจจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับอุบัติเหตุด้วย ในหลักเดียวกัน โรงเรียนหรือครูมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องดูแลเด็กนักเรียนไม่ให้เกิดอันตรายในระหว่างที่มาเรียนหนังสืออยู่ในโรงเรียนครูประจำชั้นก็มีหน้าที่ดูแลระหว่างที่นักเรียนอยู่ในชั้นเรียน ครูผู้ปกครองก็มีหน้าที่ ดูแลตลอดทั้งโรงเรียน ผู้อำนวยการก็มีหน้าที่ดูแล หน้าที่เหล่านี้ถือว่าเป็นหน้าที่อันเกิดจากสัญญา

หน้าที่ที่เกิดจากการกระทำครั้งก่อนๆ ของตน

หน้าที่อันเกิดจากการกระทำก่อนๆ ของตน หมายความว่า หากการกระทำของผู้กระทำ น่าจะก่อให้เกิดภัยอันตรายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ผู้กระทำย่อมมีหน้าที่ต้องป้องกันภัยอันตรายนั้น เช่น แดงขับรถไปตามถนน เห็นด้านอนหมดสติอยู่ริมถนน แดงสงสารเกรงว่าดำจะถูกรถชนตาย แดงจึงอุ้มดำขึ้นรถโดยตั้งใจไปส่งในที่ปลอดภัย เมื่ออุ้มขึ้นรถแล้วแดงนึกขึ้นได้ว่าตนมีธุระจำเป็น ไม่อาจพาดำไปส่งได้ จึงอุ้มดำมาทิ้งไว้ตรงที่เดิมซึ่งน่าจะก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่ดำ แล้วแดงก็ขับรถจากไป ถือว่าเป็นการดเว้นไม่กระทำสิ่งซึ่งตนมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้ดำตกอยู่ใน ภัยอันตรายโดยเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระทำก่อนๆ ของตน

หรือพิจารณาอีกตัวอย่างหนึ่งคือ แดงช่วยจูงคนตาบอดข้ามถนนในเวลากลางคืน แต่แดงปล่อยคนตาบอดทิ้งไว้กลางถนน เพราะรีบจะวิ่งไปขึ้นรถประจำทาง เช่นนี้ถือว่าเมื่อแดงได้ลงมือช่วยแล้ว แดงต้องช่วยให้ตลอดคือต้องพาข้ามพ้นถนน การที่แดงทิ้งคนตาบอดไว้กลางถนน ถือว่า

เป็นการงดเว้นไม่กระทำสิ่งซึ่งตนมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้คนตาบอดถูกรถชน โดยเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระทำก่อนๆ ของตน กล่าวคืออาสาจูงคนตาบอดข้ามถนน

ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติ หรือไม่มีสัญญากำหนดไว้ ระหว่างบุคคลจะไม่มีหน้าที่ซึ่งกันและกัน ถ้าเห็นคนเดินข้ามถนนเป็นคนชรา หรือคนตาบอด หรือเด็กเล็ก เขาจะเกิดอันตรายหรือไม่อย่างไร เราไม่มีหน้าที่ไปช่วยเหลือเขา ซึ่งเป็นเพียงความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเรื่อง หลุโทษ มาตรา 374 ตามที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบละเมิด แต่ถ้าเราไปทำอะไรอย่างหนึ่งซึ่งไปมีสัมพันธ์เกิดจากการกระทำอะไรสักอย่างหนึ่งทำให้เกิดหน้าที่ขึ้นได้ทันที เช่น คนชรากำลังข้ามถนน ถ้าเราไปพุงเขาเข้า ทำให้เกิดความสัมพันธ์ขึ้นมา ก็เกิดหน้าที่ขึ้นเป็นหน้าที่อันเกิดจากการกระทำครั้งก่อนคือการไปพุงคนชราข้ามถนน เรามีหน้าที่ต้องพาให้เขาข้ามถนนอย่างปลอดภัย ถ้าเราจูงมือเขาถึงกลางถนนแล้วปล่อย หากเขาถูกรถชน เราต้องรับผิดชอบละเมิดเนื่องจากละเว้นทันที ทั้งๆ ที่เขาถูกรถชนนั้นเราไม่ได้ทำเลย คนขับรถต่างหากที่เป็นคนทำ แม้เราไม่กระทำก็ตามแต่เราละเว้น ทางกฎหมายต้องถือว่าเป็นการกระทำอย่างหนึ่งเหมือนกัน

3.1.1.4 อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามกฎหมายอื่น ๆ

ในส่วนกฎหมายอื่นๆ ที่เปิดช่องให้อำนาจไว้เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงานทางด้านกรแพทย์ในกรณีจำเป็นจริงๆ ที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วๆ ไปที่ไม่ใช่บุคลากรทางการแพทย์สามารถกระทำการบางอย่างได้ภายใต้ข้อจำกัดซึ่งกฎหมายเหล่านั้น ได้แก่

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525

เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่ให้บริการด้านการแพทย์ต่อผู้ป่วยในระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน ถือว่ากิจกรรมที่กระทำต่อผู้ป่วยนั้นเป็นการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตาม พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 จะต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือได้รับการยกเว้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามมาตรา 26 ดังนี้

มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ว่า พร้อมที่จะประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยมีได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่กระทำต่อตนเอง

(2) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรมโดยมิได้รับสินจ้างรางวัล แต่การช่วยเหลือเยียววดังกล่าวต้องมีใช่เป็นการกระทำทางศีลธรรม การใช้รังสี การฉีดยา หรือสสารใด ๆ เข้าไปหรือยาเสพติดให้โทษ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วแต่กรณีในร่างกายของ ผู้ป่วย การแทงเข็ม หรือการฝังเข็มเพื่อบำบัดโรคหรือระดับความรู้สึก หรือการใช้ยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท แก่ผู้ป่วย

.....

(4) บุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือสภากาชาดไทยมอบหมายให้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือประกอบโรคศิลปะในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือผู้ประกอบโรคศิลปะในสาขานั้น ๆ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในมาตรา 26 (4) ได้กำหนดส่วนราชการที่มอบหมายให้บุคคลใดทำการประกอบวิชาชีพเวชกรรม จะต้องออกระเบียบกระทรวงสาธารณสุขเพื่อกำหนดตัวบุคคลและกิจกรรมที่จะกระทำต่อผู้ป่วย โดยขณะนี้ได้มีระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยบุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือสภากาชาดไทย มอบหมายให้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2539 ประกาศ ณ วันที่ 9 กันยายน 2539 เพื่อยกเว้นบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการ ซึ่งกิจกรรมที่บริการต่อผู้ป่วยในระบบบริการแพทย์ฉุกเฉิน พอสรุปได้ ดังนี้

1. ด้านอายุรกรรม

1.1 ให้การรักษาพยาบาลเบื้องต้น เพื่อบรรเทาอาการหรือโรค ดังต่อไปนี้

คือ ไข้ตัวร้อน ไข้ และมีผื่นหรือจุด ไข้จับสั่น ไอ ปวดศีรษะ ปวดหลัง ปวดเอว ปวดท้อง ท้องผูก ท้องเดิน คลื่นไส้ อาเจียน การอักเสบต่าง ๆ โลหิตจาง ดีซ่าน โรคขาดสารอาหาร อาหารเป็นพิษ โรคพยาธิลำไส้ โรคบิด โรคหวัด โรคหัด โรคสุกใส โรคคางทูม โรคไทรอยด์ โรคผิวหนัง และโรคติดต่อตามโครงการของกระทรวงสาธารณสุข

1.2 การรักษาพยาบาลอื่น คือ

- (1) การให้น้ำเกลือในผู้ป่วยท้องเดินอย่างรุนแรง
- (2) การฉีดเซรุ่มแก้พิษงู
- (3) การสวนปัสสาวะ
- (4) การล้างกระเพาะอาหารโดยใช้สายยางในรายที่สงสัยว่ารับประทาน

สารพิษ

2. ด้านศัลยกรรม

2.1 ผ่าฝี

2.2 เย็บบาดแผลที่ไม่สาหัส

2.3 ชะล้าง ทำแผล ตกแต่งบาดแผล

2.4 ผ่าเอาสิ่งแปลกปลอมซึ่งอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งไม่เป็นอันตรายต่ออวัยวะสำคัญ

ของร่างกายออก โดยฉีดยาระงับความรู้สึกทางผิวหนัง

3. ด้านสูตินรีเวชกรรม

3.1 ทำคลอดในรายปกติ

3.2 ทำการช่วยเหลือขั้นต้นในรายที่มีการคลอดผิดปกติ ทำการช่วยเหลือในกรณีที่จะมีการแท้งหรือหลังแท้งแล้ว

4. ด้านปัจจุบันพยาบาล ให้การปฐมพยาบาลเกี่ยวกับการได้รับสารพิษ และสัตว์มีพิษ

กัดต่อย การแพ้ยา การแพ้เซรุ่มและวัคซีน การเสียโลหิต ภาวะช็อค การเป็นลมหมดสติ หายใจ ภาวะถูกหัก ข้อเคล็ด ข้อเคลื่อน ชัก จมน้ำ ไฟไหม้ น้ำร้อนลวก ไฟฟ้าดูด สิ่งแปลกปลอมเข้าตา หู คอ จมูกและกระเพาะอาหาร และผู้ป่วยที่เจ็บหนัก

ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวนี้ได้ให้การยกเว้นเฉพาะบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของ
ทางราชการเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงบุคคลทั่วไป หรือผู้มาช่วยปฏิบัติงาน ซึ่งรวมทั้งเจ้าหน้าที่
บรรเทาสาธารณภัย ซึ่งก็ไม่อยู่ในฐานะได้รับการยกเว้นเช่นกัน

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.2528

ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลสามารถกระทำการประกอบวิชาชีพคือให้การ
รักษาพยาบาลผู้ป่วยได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์
พ.ศ. 2528 และตามข้อจำกัดและเงื่อนไขแห่งข้อบังคับสภาการพยาบาล

เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ที่ให้บริการด้านการแพทย์ต่อผู้ป่วย ในระบบบริการการแพทย์
ฉุกเฉินในส่วนที่เป็นกิจกรรมของการประกอบวิชาชีพการพยาบาลหรือการประกอบวิชาชีพการผดุง
ครรภ์ เจ้าหน้าที่หรือบุคคลนั้นจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลหรือใบอนุญาต
ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์แล้วแต่กรณี หากไม่มีใบอนุญาตก็จะต้องเป็นผู้ที่กฎหมายให้การ
ยกเว้นไว้ตามมาตรา 27 ดังนี้

มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล หรือมิได้เป็นผู้ประกอบ
วิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ กระทำการ
พยาบาลหรือการผดุงครรภ์หรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพ
ดังกล่าว โดยมีได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) การพยาบาลหรือการผดุงครรภ์ที่กระทำต่อตนเอง

(2) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามหน้าที่ ตามกฎหมายหรือตามจรรยา โดยมิได้รับ
ประโยชน์ตอบแทน แต่การกระทำดังกล่าวต้องมีใช้การฉีดยาหรือสารใด ๆ เข้าไปในร่างกายของ
ผู้ป่วย หรือการให้ยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท หรือยาเสพติดให้โทษ
ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

.....

ในมาตรา 27 (4) ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่มอบหมายให้บุคคลใดทำการพยาบาลหรือ
การ ผดุงครรภ์จะต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่
สำหรับมาตรา 27 (7) กำหนดให้บุคคลที่ทำการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการพยาบาลหรือ การผดุง

กรรม ในกรณีที่มีสาธารณภัยหรือเกิดภัยพิบัติอย่างร้ายแรง ย่อมสามารถกระทำได้โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีใบอนุญาต และไม่จำเป็นต้องออกระเบียบกำหนดแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.2479

ผู้ที่ทำการประกอบโรคศิลปะจะต้องมีใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะตามแผนและสาขาที่กฎหมายกำหนด และสามารถกระทำได้ภายในข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับเจ้าหน้าที่ หรือบุคคล ที่ให้บริการด้านการแพทย์ต่อผู้ป่วย ในระบบบริการแพทย์ฉุกเฉินด้านการประกอบโรคศิลปะขณะนี้ สาขาที่น่าจะเกี่ยวข้องคือสาขากายภาพบำบัด โดยผู้กระทำจะต้องมีใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะ แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติยกเว้นให้บุคคลที่ส่วนราชการมอบหมายให้ทำการประกอบโรคศิลปะสามารถทำการประกอบโรคศิลปะได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตตามมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 11 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบโรคศิลปะหรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ว่าพร้อมที่จะประกอบโรคศิลปะโดยมิได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(ก) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรม โดยไม่รับสินจ้างรางวัล แต่ทั้งนี้จะต้องมิได้หรือสสารใด ๆ เข้าไปในร่างกายผู้ป่วยหรือให้ยาอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยการขายยาแก่ผู้ป่วยมิได้

(ข) นักเรียนแห่งสถานศึกษาของรัฐบาลหรือสถานศึกษาที่รัฐบาลรับรองกระทำการฝึกหัดในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ผู้ฝึกหัด ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแล้ว

จากพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ยกมาให้เห็นนี้จะพบว่า เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของบุคลากรทางการแพทย์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าบุคคลใดบ้างที่จะสามารถให้การรักษาช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้รับอันตรายทางร่างกายคนป่วยและในกรณีที่ไม่ใช่แพทย์นั้นกฎหมายเหล่านี้ได้เปิดช่องให้พอที่จะสามารถกระทำได้เท่าที่จำเป็น โดยส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่ไม่ใช่การให้ การรักษา แต่เป็นการปฐมพยาบาล หรือการกระทำใดๆ ที่จำเป็นก่อนที่จะมีการส่งถึงแพทย์เพื่อทำการรักษาที่แท้จริงต่อไป โดยส่วนใหญ่จะอนุญาตให้ทำการช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตาม ศีลธรรม โดย

ต้องเป็นการให้การช่วยเหลือโดยไม่ได้รับสินจ้างรางวัล แต่ไม่ยินยอมให้มีการแท่งเข็มหรือการฝังเข็มเพื่อบำบัดโรคหรือระดับความรู้สึกหรือการให้ยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยกาหรนั้น แล้วแต่กรณีแก่ผู้ป่วย ซึ่งการไม่ยินยอมนี้ก่อให้เกิดผลดีกับแพทย์จริงๆ ที่รับผิดชอบในการรักษาต่อไป หากมีการกระทำดังกล่าวลงไปแพทย์อาจไม่รับผู้ป่วยได้ หรือส่งผลต่อการวินิจฉัยของแพทย์ได้ หากว่า ผู้ให้การช่วยเหลือในเบื้องต้นประเมินสภาพผู้ประสพภัยที่ได้รับอันตรายมาฉิดพลาด ซึ่งผลทั้งหมดก็จะมาตกกับตัวผู้ประสพภัย และกลายเป็นว่าการให้การช่วยเหลือนั้นล้มเหลว แม้ว่าได้ทำการช่วยเหลือไปแล้ว และการช่วยเหลือในบางกรณีนั้นก็กำหนดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของราชการเท่านั้น

ดังกล่าวมาแล้วนั้น ล้วนเป็นตัวอย่างข้อกฎหมายที่สำคัญที่กำหนดกรอบในการปฏิบัติการให้การช่วยเหลือสำหรับบุคคลทั่วไปและโดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิเอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสพภัยเท่าที่สามารถจะกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่พบว่ามิกฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องและข้อกำหนดเฉพาะที่จะรับรองฐานะหรือให้สิทธิใดๆ ในการช่วยเหลือในฐานะผู้ชำนาญการ เมื่อพิจารณาในส่วนนี้ จะพบว่าการทำงานขององค์กรบรรเทาสาธารณภัยเอกชนนั้นแบ่งเป็น

- การอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเจ้าพนักงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อได้รับอนุญาต หรือร้องขอ
- การกู้ภัย หรือการให้ความช่วยเหลือผู้ประสพภัยให้พ้นจากสภาพของภัยที่ประสพ
- การปฐมพยาบาลเพื่อนำผู้ประสพภัยที่ได้บาดเจ็บเข้าสู่การรักษาของแพทย์

จากข้อยกเว้นของกฎหมายที่ให้อำนาจที่พอจะกระทำได้ โดยถือเป็นการช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรม แต่การกระทำเป็นปกติธุระ ก็อาจเกิดความไม่เหมาะสม และอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่มั่นใจว่าจะเป็นการยกเว้นตลอดไปหรือไม่ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานอย่างมากมิให้เกิดข้อยกเว้นของกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่เหล่านี้อย่างน้อยจะต้องมีความชำนาญและถึงพร้อมด้วยวิยวุฒิและคุณวุฒิ เพราะในการนี้ต้องการบุคคลที่มีประสพการณ์อย่างสูงในการให้ความช่วยเหลือและสมควรอย่างยิ่งที่ควรจะมีความรู้ความสามารถที่รัฐควรส่งเสริมให้มีการการรับรองความรู้ความสามารถเป็นลำดับขั้นและไม่สมควรอย่างยิ่งที่มีผู้ที่เป็นผู้เยาว์เกินไปเข้าร่วมไป ในชุดปฏิบัติการด้วย เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการขาดความรู้ความเข้าใจและ ความคึกคะนอง อันจะนำมาซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อันสามารถนำมาสู่ความรับผิดชอบทางกฎหมาย

ของทั้งองค์กรและตัวเจ้าหน้าที่เอกชนที่ปฏิบัติ และที่สำคัญที่สุดคือการกระทำนี้ มีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้อยู่รอดและเกิดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินน้อยที่สุด

3.1.2 การวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่เอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

โดยปกติแล้วภาระหน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัย หน่วยงานที่รับผิดชอบมีทั้งหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชน สำหรับหน่วยงานของรัฐซึ่งได้แก่ กองบังคับการตำรวจดับเพลิง ซึ่งทำหน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัยด้วย และหน่วยงานเรณธร เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวควรมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว แต่หน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน มีประเด็นให้วิเคราะห์ถึงความเป็นเจ้าหน้าที่ หรือความเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ด้วย

3.1.2.1 ความหมายของเจ้าพนักงาน

คำว่า " รัฐ " ได้มีผู้ให้นิยามความหมายไว้มากมาย ซึ่งในความหมายหนึ่งนั้นถือว่ารัฐเป็นชุมชนทางการเมืองของประชาชน โดยมีดินแดนแน่นอนและอาศัยอยู่ร่วมกัน พ้นจากการควบคุมของรัฐภายนอก และในชุมชนดังกล่าวนี้สามารถกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ได้เอง เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้ใช้อย่างทั่วถึงและทุกคนต่างอยู่ภายใต้อำนาจปกครองเดียวกันเมื่อชุมชนใดมีสภาพเป็นรัฐแล้ว ย่อมมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้คือ

- การสร้างความเป็นระเบียบ
- การให้สวัสดิการสาธารณะ
- การสร้างและเพิ่มพูนศีลธรรมในหมู่ชน
- การสร้างความเจริญและความมั่นคง

ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการเองได้ เนื่องจากรัฐเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน ไม่สามารถจะดำเนินกิจการต่างๆ ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีผู้ที่เข้ามาปฏิบัติแทนรัฐ ทั้งในด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย และการให้บริการแก่ประชาชน ในชุมชนนั้นๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจจะมิใช่ข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการปกครองและเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้มีลักษณะที่จะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ได้เสียของรัฐและประชาชนทั่วไป

ประมวลกฎหมายอาญาจึงมีบทบัญญัติที่จะควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงานทั้งของ
เจ้าพนักงานทั่วๆ ไปและเจ้าพนักงานในการยุติธรรม

ดังนั้น เจ้าพนักงานจึงมีความหมายเกี่ยวพันกับรัฐ ในลักษณะที่เปรียบเทียบเหมือน
ตัวแทนของรัฐจะดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ และเพื่อความดำรงอยู่ของ
รัฐใด ๆ ด้วย

คำว่า "เจ้าพนักงาน" ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ไม่ได้อธิบาย
ความของคำคำนี้ไว้โดยตรง แต่ได้อธิบายความหมายของคำว่า "เจ้า" ไว้หลายความหมาย และ
ในความหมายหนึ่งเมื่อใช้เป็นคำนาม หมายความว่า "ผู้เป็นเจ้าของ" ส่วนคำว่า "พนักงาน" ใน
พจนานุกรมฉบับเดียวกัน ได้ให้ความหมายไว้ว่า "หน้าที่ เจ้าหน้าที่" ดังนั้น เมื่อนำความหมาย
ของคำทั้งสองคำมารวมกันจะได้ความหมายของคำว่าเจ้าพนักงานว่า "ผู้เป็นเจ้าของหน้าที่" ซึ่ง
ถ้าจะแปลให้ได้ถ้อยคำ และความหมายแล้ว ก็คงจะต้องแปลว่า "ผู้มีหน้าที่" นั่นเอง⁹

สำหรับแนวความคิดในทางกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องเจ้าพนักงานนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับ
การใช้อำนาจของรัฐ ในการคุ้มครองสังคมให้มีความเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกันก็ถึงโทษ ผู้ที่ฝ่าฝืน
กฎระเบียบข้อบังคับของสังคมและก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสมาชิกของสังคม แต่เนื่องจากรัฐเป็น
เพียงนามธรรม ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองประการของรัฐ จึงต้องมีผู้เข้ามาดำเนินการแทน
ซึ่งสังคมรู้จักผู้เข้ามาดำเนินการแทนดังกล่าวว่าเป็น "เจ้าพนักงาน" เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า
บุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานนั้นมีฐานะนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดาบางประการ เนื่องจากผลของ
อำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งมีผลในทางคุ้มครองและผลในทางควบคุมบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงาน
นั้น ผลทั้งปวงที่ว่านี้จะมีก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องอยู่ในหน้าที่การงานของผู้นั้น บทกฎหมายที่
คุ้มครองหรือควบคุมเจ้าพนักงาน จึงต้องมีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่
การงาน ไม่เกี่ยวข้องไปถึงการกระทำในเรื่องส่วนตัวของบุคคลนั้นโดยเฉพาะในส่วนของ การคุ้มครอง
เจ้าพนักงาน

⁹ รุ่งรัตน์ ทับทิมทอง. ความเป็นเจ้าพนักงานในส่วนความรับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2529.

ตัวอย่างเช่น กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานปฏิบัติการในหน้าที่การต่อสู้ขัดขวาง เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามหน้าที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 138 การทำร้าย เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามหน้าที่ มีความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 289 และมาตรา 296 หรือเจ้าพนักงานมีอำนาจออกคำสั่งซึ่งผู้ไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 368 ส่วนในทางการควบคุมเจ้าพนักงานนั้น ซึ่งได้แก่บทบัญญัติ ตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งตามปกติมีความผิด ได้แต่เฉพาะบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานเท่านั้น บุคคลธรรมดาซึ่งกระทำการเช่นเดียวกันโดยลำพัง ไม่มีความผิด แต่หากเป็นกรณีที่บุคคลธรรมดาได้กระทำการร่วมกับเจ้าพนักงาน บุคคลธรรมดา นั้นก็เป็นได้แต่เพียงผู้สนับสนุน ในบางกรณีบุคคลธรรมดา อาจมีความผิดได้เหมือนกันแต่ เจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดอย่างเดียวกันนั้น อาจต้องรับโทษหนักขึ้น เช่น การยกยอกทรัพย์ ตามมาตรา 147 กับการปลอมเอกสารตามมาตรา 161 เป็นต้น

เพราะฉะนั้นในการตีความคำว่าเจ้าพนักงาน จึงต้องระลึกถึงเหตุผลดังกล่าวไว้ด้วยว่า เจ้าพนักงานนั้นได้รับผลทั้งคุณและโทษจากบทบัญญัติของกฎหมายโดยนัยเช่นเดียวกับการที่มี ทั้งอำนาจและหน้าที่ด้วยในเวลาเดียวกัน การที่จะตีความในทางที่จะขยายความแทนที่จะเป็นคุณ อาจกลับเป็นโทษแก่บุคคลที่อยู่ในฐานะเช่นนั้นก็ได้ และยังเป็นโทษแก่บุคคลอื่นทั่วไปในขณะ เดียวกัน เพราะมีหน้าที่ต่อเจ้าพนักงานนั้นด้วยเพราะฉะนั้นจึงไม่ควรตีความคำว่าเจ้าพนักงาน อย่างฟุ่มเฟือยเกินไป การที่จะถือว่าบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานนั้นจะต้องพิจารณาโดยจำกัด (ฎีกาที่ 253/2503)¹⁰

ในต้นร่างประมวลกฎหมายอาญา ได้วางบทนิยาม คำว่า "เจ้าพนักงาน" ไว้ว่า "เจ้าพนักงาน" หมายความว่าผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการเป็นการประจำ หรือเป็นครั้งคราว ตลอดเวลาที่ปฏิบัติราชการนั้น ไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์จากราชการหรือไม่¹¹ แต่ต่อมาบทนิยาม คำนี้ได้ถูกตัดออก ดังนั้นประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2499 จึงไม่มีบท

¹⁰ จิตติ ดิงศรัทธี กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 1 พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ : สำนักงานศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2543 หน้า 65-66.

¹¹ โชค จารุจินดา, "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาหมายถึงใคร, "บท บัณฑิตย" 28 2514 : หน้า 414.

วิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า "เจ้าพนักงาน" เอาไว้ด้วย ซึ่งการที่ผู้ร่างประมวลกฎหมายอาญาไม่วิเคราะห์คำ คำนี้เอาไว้ ผู้เขียนวิเคราะห์แล้ว เห็นว่ามีเหตุผล อยู่ 2 ประการ คือ

1. เนื่องจากการการวิเคราะห์ศัพท์เอาไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในขณะนั้นอาจจะไม่สามารถครอบคลุมถึงบุคคลทุกประเภทที่ควรมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และบางครั้งก็อาจจะมีลักษณะที่ครอบคลุมมากเกินไป จนรวมเอาบุคคลซึ่งไม่ควรจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานเข้าไว้ด้วย ดังที่ได้มีการโต้เถียงกันอย่างมากในการประชุมตรวจพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาของคณะอนุกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าว จึงได้ละไว้ ไม่วิเคราะห์ศัพท์ แต่ปล่อยให้ทำหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายที่จะตีความไปในลักษณะใดที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

2. เนื่องจากความเป็นเจ้าพนักงานของบุคคลใดก็ตาม มิได้เกิดจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาแต่เกิดจากกฎหมายเฉพาะอย่างอื่นซึ่งอาจจะกำหนดฐานะของเจ้าพนักงานไว้อย่างชัดเจน หรืออาจจะเป็นกฎหมายที่แต่งตั้งให้บุคคลใดปฏิบัติราชการอย่างไร อันจะก่อให้เกิดฐานะของความเป็นเจ้าพนักงานก็ได้ ดังนั้นบุคคลใดจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่นั้น ย่อมเป็นผลอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ แต่เมื่อเป็นเจ้าพนักงานแล้วกระทำการอย่างไรในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งจะเป็นความผิดนั้น ประมวลกฎหมายอาญาจะกำหนดเอาไว้ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ศัพท์ คำว่า "เจ้าพนักงาน" เอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอีก

3.1.2.2 ความหมายของ "ข้าราชการ" และ "พนักงาน"

นอกจากคำว่า "เจ้าพนักงาน" แล้ว ยังมีคำอีกคำหนึ่งซึ่งได้ยื่นกันอยู่เสมอ คือ คำว่า "ข้าราชการ" ข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความผูกพันกับรัฐในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐ และเป็นผู้ติดต่อกับประชาชนโดยตรง ซึ่งรัฐได้ให้ประโยชน์ตอบแทนด้วยการให้เงินเดือนตอบแทนเป็นประจำ ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านี้ต้องอุทิศเวลาเป็นส่วนมากให้กับงานของรัฐ โดยไม่สามารถที่จะไปประกอบธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง งานที่ปฏิบัติก็มีลักษณะเป็นงานประจำต่อเนื่อง ซึ่งต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานประกอบกันไป อันได้แก่ ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ คือ ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันไป

นอกจากข้าราชการแล้ว อีกคำหนึ่งที่ควรพิจารณาคือ "พนักงาน" หมายถึง ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การฝ่ายปกครองใดองค์การหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสาธารณะ ไม่ว่าจะการปฏิบัติงานนั้นๆ จะมีลักษณะเป็นการประจำ หรือชั่วคราว โดยได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายบุคคลเหล่านี้มีภาระหน้าที่คล้ายคลึงกันกับข้าราชการ เป็นแต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายอื่น โดยเฉพาะในการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อน ปลดหรือย้าย แต่เงื่อนไขของการปฏิบัติงานก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้ เช่นเดียวกับข้าราชการ แต่พนักงานที่กล่าวมานี้ มิได้หมายรวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนของคน ซึ่งเราเรียกว่า "พนักงาน" เช่นกัน

ดังนั้น จะพบว่าทั้งข้าราชการ และพนักงาน ต่างก็เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินงานและการให้บริการแก่ประชาชน โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นการประจำ หรืออาจจะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเลยก็ได้ ซึ่งก็มีความหมายใกล้เคียงกับ คำว่า "เจ้าพนักงาน" ซึ่งได้ให้นิยามไว้เบื้องต้นว่า หมายถึงผู้มีหน้าที่ แต่เมื่อกลับไปพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง จะไม่ปรากฏว่ามีการใช้คำว่า "ข้าราชการ" หรือ "พนักงาน" ไว้ในมาตราใดเลย และในลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมจะพบว่ามีการบัญญัติถึงพนักงานไว้ด้วยได้แก่ พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน เป็นต้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติถึงข้าราชการไว้เช่นกัน จึงน่าพิจารณาว่าบุคคลทั้ง 3 ประเภท ที่กล่าวมาข้างต้น มีความเกี่ยวพันกันอย่างไรและจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองและควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ บทบัญญัติในลักษณะ 2 และ 3 ของประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

อนึ่ง เจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา ก็หมายความว่าเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทย คือเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึง เจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ (ฎีกาที่ 700/2524) แต่เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลไทยนั้นจะเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย หรือต่างด้าว ก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาทั้งสิ้น

3.1.2.3 การวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงาน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ประมวลกฎหมายอาญาไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์ของ คำว่า เจ้าพนักงาน ไว้ว่าหมายถึงบุคคลประเภทใดบ้าง จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย ความเป็น เจ้าพนักงาน จากคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้วางแนววินิจฉัยไว้หลายประการ พอจะสรุปเป็นแนวทาง ได้ 2 ประการ คือ

1) กรณีที่กฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นเจ้าพนักงาน เช่น เจ้าคณะตำบล กำนัน ผู้ใหญ่ บ้านหรือเจ้าพนักงานอื่นๆ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่ง เป็นต้น

2) บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะประจำ หรือชั่วคราว และไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อการนั้นหรือไม่ คือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางบริหาร ไม่ว่าจะประจำราชการการเมือง เช่น รัฐมนตรี หรือข้าราชการประจำ รวมทั้งผู้พิพากษาอัยการด้วย แต่ไม่รวมถึงสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่ตำแหน่งบริหารที่ระบุไว้โดยเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป ดังนั้น การยื่นเรื่องร่ำร้องเรียนเท็จต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่บริหาร จึงไม่มีความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน¹²

(1) กรณีที่กฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นเจ้าพนักงาน บุคคลซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งระบุให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานอย่างชัดแจ้ง เช่นนี้ มักจะไม่มีปัญหาในการพิจารณาเท่าใดนัก เพราะเมื่อบุคคลใดมีตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ก็จะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานไปทันที ดังจะเห็นได้จากกฎหมายหลายฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 มาตรา 21 บัญญัติว่า "ผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำงานฝ่ายตุลาการ ตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญา"

¹² ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, หลักกฎหมายอาญา ภาคความผิด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) หน้า 35.

มาตรา 22 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าพนักงานของสถานพินิจ พนักงานของคณะกรรมการพินิจและคุ้มครองเด็ก หรือพนักงานของสถานที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมเด็กหรือเยาวชนเป็นเจ้าของพนักงานตามความหมายในกฎหมายลักษณะอาญา"

ฎีกาที่ 1259/2515 จำเลยเป็นเจ้าของพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ย่อมต้องถือว่าจำเลยเป็นเจ้าของพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 18 แต่การรถไฟไม่มีวัตถุประสงค์ในการไปรษณีย์ด้วย การไปรษณีย์เป็นราชการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อการรถไฟไม่มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ พนักงานของการรถไฟ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานดำเนินธุรกิจของการรถไฟจึงไม่มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ โดยเฉพาะจำเลยนี้เพียงแต่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับส่งไปรษณีย์และไปรษณีย์ภัณฑ์ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยรับขนส่งให้กรมไปรษณีย์โทรเลข อันเป็นธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟส่วนหนึ่งเท่านั้น หากมีผลให้จำเลยมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานผู้มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ไปได้ไม่

ฎีกาที่ 215/2518 พนักงานของการรถไฟเป็นเจ้าของพนักงานตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 18 ถ้าเอาเงินของการรถไฟที่ตนเก็บรักษาไว้ ไปให้ผู้อื่นยืม เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ไม่ใช่ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 ศาลฎีกาเปลี่ยนบทลงโทษได้โดยไม่เปลี่ยนกำหนดโทษเดิม

พระราชบัญญัติระงับและป้องกันอัคคีภัย พ.ศ. 2495 มาตรา 25 วรรค 1 บัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา"

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา"

ฎีกาที่ 259/2509 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า แม้พระราชบัญญัติสงฆ์ มาตรา 45 จะบัญญัติให้ถือว่าพระภิกษุ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญาก็ดี ก็มีเพียงอำนาจสอบสวนอธิกรณ์ และสั่งลงโทษพระภิกษุผู้

ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเท่านั้น หากมีอำนาจรับแจ้งความเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาและมีอำนาจสืบสวนคดีอาญาไม่ ฉะนั้นจึงไม่ใช่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 172, 173

มีข้อน่าสังเกตว่า เดิมพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2484 ไวยাজกร ไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน

ฎีกาที่ 2003 - 2005/2500 ข้อเท็จจริงได้ความว่า จำเลยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 มีสมณศักดิ์เป็นพระครูสรภิกขิพิมล มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลศาสนสมบัติของวัดพระพุทธรบาท จำเลยได้รับเงินสินบน 6,500 บาทจากผู้เช่าที่ดินวัดพระพุทธรบาท โดยเรียกเอาเป็นเงินกินเปล่า มิฉะนั้นจำเลยไม่ให้เช่าที่ดิน การให้เงินทำเป็นปวารณาถวายแก่จำเลย แล้วจำเลยเอาเงินนี้เป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย โจทก์จึงฟ้อง ขอให้ลงโทษจำเลยฐานเป็นเจ้าพนักงานรับสินบน

ศาลวินิจฉัยว่า "ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 57 บัญญัติว่า "พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายลักษณะอาญา" นั้นบ่งชัดถึงอำนาจหน้าที่ที่พร้อมมูลทั้ง 2 ประการเมื่อจำเลยมีอำนาจในวัดเหมือนเจ้าพนักงานแล้วหากกระทำผิดในหน้าที่ก็ต้องเป็นผิดฐาน เจ้าพนักงานกระทำผิดโดยนัยเช่นเดียวกันฉะนั้นจำเลยจึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานรับสินบน

ข้อสังเกต ฎีกาที่ 2003 - 2005/2500 เป็นฎีกา ที่ตัดสินตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าอาวาสไว้เหมือนกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นแนวคำพิพากษาฎีกาที่ยังใช้ได้อยู่ในขณะนี้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ไวยাজกร ไม่มีฐานะเป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายลักษณะอาญา แต่มีบทบัญญัติในมาตรา 56 บัญญัติว่า "ไวยাজกรผู้ใดกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ มีความผิดต้องระวางโทษฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตตามกฎหมายลักษณะอาญา" ซึ่งแสดงว่า ไวยাজกรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเดิมไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานแต่หากกระทำทุจริตต่อหน้าที่ก็ต้องระวางโทษเหมือนเจ้าพนักงานกระทำทุจริต ดังนั้นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานในลักษณะของการคุ้มครองเจ้าพนักงานจึงไม่นำมาใช้บังคับกับไวยাজกร และการควบคุมก็ควบคุมเฉพาะการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริตเท่านั้น ซึ่งต่างจากไวยাজกรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน

พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 22 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ออนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 มาตรา 52 บัญญัติว่า"ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 32 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมอบหมาย นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 66 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเมืองพัทยามีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการควบคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 มาตรา 10 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงาน คุมประพฤติเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 มาตรา 137 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของอาสาจรรยา ตามพระราชบัญญัตินี้ให้อาสาจรรยา เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 10 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 65 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 43 บัญญัติว่า "ให้เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและพนักงานป้องกันภัย ซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 51 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 94 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ ให้กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และอนุกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เรื่องธุรกิจของคนต่างด้าว ข้อ 22 บัญญัติว่า "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เรื่องการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ข้อ 3 วรรค 3 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าผู้ปกครอง สวัสดิภาพ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในตำบล หรือหมู่บ้านไว้หลายประการ ดังนั้น แม้จะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐที่ต้องกระทำต่อประชาชน และรัฐได้มอบหมายให้บุคคลเหล่านี้เป็นผู้กระทำหน้าที่นั้นแทนรัฐ ดังนั้นทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

(2) **กรณีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยขอใบปฏิบัติราชการ** การได้รับการ แต่งตั้งนี้รวมทั้งการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการเป็นประจำถาวร หรือเป็นการชั่วคราว รวมถึงว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือไม่ก็ตาม ซึ่งผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนเลยก็อาจมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานได้ ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นการแต่งตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยราชการแผ่นดิน ทั้งการบริหารราชการทั่วและระเบียบการบริหารราชการเฉพาะฝ่าย โดยทั่วไปแล้วมักใช้เรียกว่า "ข้าราชการ" เช่น ข้าราชการประจำ เช่น ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ข้าราชการการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาที่มีตำแหน่งทางการบริหารที่ระบุไว้โดยเฉพาะเป็นกรณี ซึ่งถ้าสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่มีตำแหน่งหน้าที่บริหารราชการใด ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงาน

ฎีกาที่ 1787/2524 เจ้าพนักงานย่อมหมายความว่า บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือในการแต่งตั้งนั้นต้องมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และ

ได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้ นั้น จำเลยที่ 1 เป็นกำนัน จำเลยที่ 2 เป็นแพทย์ประจำตำบล จำเลยที่ 3 เป็นผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงาน การที่จำเลยทั้ง 3 ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 ในฐานะประธานกรรมการ และกรรมการสภาตำบล ได้ร่วมเป็นคณะกรรมการตามโครงการดังกล่าวประจำตำบลยอมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น อันอาจเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ ดังใจทักฟ้อง

จำเลยที่ 4 และที่ 5 เป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 หาใช่ข้าราชการหรือได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายอย่างใดไม่ แม้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดังกล่าวด้วย แต่ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นฯ มิใช่กฎหมาย เมื่อจำเลยทั้ง 2 มิได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายและไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ว่าให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ถึงแม้ว่าจำเลยทั้ง 2 จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการก็หาใช่เจ้าพนักงานไม่

ข้อสังเกต คณะกรรมการดำเนินการตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้งประจำตำบล (คณะกรรมการ ป ช ล ต) เกิดขึ้นโดยระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 ซึ่งระเบียบดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นกฎหมายดังเช่นพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังนั้นคณะกรรมการชุดนี้จึงมิได้เกิดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย คือไม่มีกฎหมายแต่งตั้งนั่นเอง ดังนั้นจึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่เนื่องจากกำนันซึ่งเป็นประธานกรรมการแพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นกรรมการ ป ช ล ต ถือว่าเป็นการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ปฏิบัติราชการ เพราะตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ดังนั้นจึงเป็นการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ปฏิบัติราชการ บุคคลทั้ง 3 จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานตามระเบียบดังกล่าว

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชนไม่เข้าข่ายของการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐแต่อย่างใด แม้ว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของรัฐ ในส่วนของการช่วยเหลือภัยพิบัติที่

เกิดขึ้นก็ตาม กรณีเช่นนี้ต่างจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น อันเป็นการแบ่งเบาภาระงานของฝ่ายปกครอง เช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามผู้ที่ปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยที่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน ก็คงมีแต่หน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยของรัฐ เช่นตำรวจดับเพลิง ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัยด้วย แต่ปกติจะไม่พบกันว่าเมื่อเกิดอุบัติเหตุ จะมีตำรวจดับเพลิงเข้ามาทำหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย เช่นการจัดการกู้ภัย จัดการช่วยคนเจ็บ นำตัวคนเจ็บส่งสถานพยาบาลตลอดจนนำตัวผู้เสียชีวิตส่งให้แก่นิติเวชเพื่อพิสูจน์สาเหตุการเสียชีวิต คงพบแต่หน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน และ เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่เกิดเหตุ เป็นผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเท่านั้น

วิเคราะห์ความเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่เอกชนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน บางขณะหรือบางพฤติการณ์เจ้าพนักงานไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง จึงเกิดความจำเป็นที่ต้องได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานและเมื่อมีการช่วยเหลือแล้ว ผู้เข้าช่วยยอมได้ชื่อว่าได้ร่วมปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นกัน ฉะนั้นแม้ว่าตนจะมีชื่อเจ้าพนักงานแต่ก็สมควรได้รับความคุ้มครองเหมือนกัน

3.1.3 วิเคราะห์ความเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่เอกชนในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่า เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชน ถึงแม้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่คล้ายกับหน่วยบรรเทาสาธารณภัยของรัฐ แต่ก็มิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ในทางกฎหมายแล้ว มีประเด็นให้วิเคราะห์ว่า การดำเนินการดังกล่าวเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนจะมีฐานะเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานหรือไม่

3.1.3.1 ความหมายของผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน

กรณีตามประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานก็คือ กรณีตามมาตรา 289 ซึ่งบัญญัติว่า

"ผู้ใด

(1)

(2)

(2) ชำผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการที่เจ้าพนักงานนั้นกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุที่บุคคลนั้นจะช่วยหรือได้ช่วยเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้ว "

เพราะฉะนั้นแม้ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานจะมีใช้เจ้าพนักงาน แต่โดยเหตุผลในส่วนของผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่ง ที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง แต่ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา การชำผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานคงมีความผิดเหมือนการชำบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ในปัจจุบัน ทำนองเดียวกับการชำเจ้าพนักงาน การชำผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษหนักให้เท่ากับการชำเจ้าพนักงาน แต่ต้องได้ความว่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานนั้นได้เข้าช่วยเหลือในการที่เจ้าพนักงานกระทำการตามหน้าที่หรือชำเพราะเหตุที่บุคคลนั้นจะช่วย หรือได้ช่วยเจ้าพนักงานดังกล่าว

เหตุผลของการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของความผิดอย่างหนึ่ง ฉะนั้นถ้ามีการช่วยเหลือบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าพนักงาน หรือเข้าช่วยเหลือแต่เจ้าพนักงานนั้นมิได้กระทำการตามหน้าที่และผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานคิดว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติการตามหน้าที่ก็ตาม ผู้ที่ชำผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานดังกล่าวคงมีความผิดฐานชำบุคคลธรรมดา

ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติเกี่ยวกับความผิดต่อประชาชนที่ช่วยเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ดังนี้

มาตรา 138 ผู้ใดต่อสู้ หรือขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการต่อสู้หรือขัดขวางนั้น ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 ซึ่งบัญญัติว่า

" ผู้ใด

(1)

(2)

(3) ส่งผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการที่เจ้าพนักงานนั้นกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุที่บุคคลนั้นจะช่วยหรือได้ช่วยเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้ว "

ซึ่งกรณีการช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 289(3) นั้นไม่ได้หมายความเฉพาะแต่กรณีที่ประชาชนทั่วไปที่มีหน้าที่ต้องช่วยเจ้าพนักงานตามมาตรา 138 หรือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 82 เท่านั้นแต่รวมถึงบรรดาอาสาสมัครหรือผู้สมัครใจช่วยเจ้าพนักงานเอง ซึ่งได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐาน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 984/2514 (ประชุมใหญ่) ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคืนเกิดเหตุเจ้าหน้าที่กับพวกเจ้าทรัพย์ได้ลงเรือติดตามไปเอาเรือของเจ้าทรัพย์ ที่คนร้ายชิงไป เมื่อไปพบจำเลยทั้งสองอยู่ในเรือลำหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งแต่งเครื่องแบบไปด้วย ร้องบอกให้จำเลยหยุดเพื่อทำการจับกุม จำเลยทั้งสองไม่หยุดกลับเบนเรือหนี เรือตำรวจไล่ติดตามไป 5-6 วา จำเลยยิงปืนมาทางตำรวจกับพวกเจ้าทรัพย์ 1 นัด ปรากฏว่ากระสุนไปถูกพวกเจ้าทรัพย์ที่อยู่ในเรือของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับบาดเจ็บ จำเลยทั้งสองมีความผิดฐานใช้อาวุธปืนต่อสู้ขัดขวาง และฐานพยายามฆ่าเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ และผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการกระทำความผิดด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2228/2515 เจ้าหน้าที่ตำรวจขอแรง บ. ราษฎรซึ่งเป็นเจ้าของเรือยนต์ให้ขับเรือติดตามเรือของจำเลยซึ่งเป็นคนร้าย เมื่อตามไปทัน บ. จอดเรือแล้วแยกกันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจวิ่งไล่ตามจับจำเลยไป เช่นนี้เป็นกรณีที่ บ. เข้าช่วยเจ้าพนักงานด้วยความสมัครใจเอง เมื่อจำเลยยิง บ. ได้รับอันตรายแก่กาย การกระทำของจำเลยจึงเป็นการพยายามฆ่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการที่เจ้าพนักงานนั้นกระทำการตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (3) แต่ไม่ใช่เป็นการใช้กำลังประทุษร้ายในการต่อสู้หรือขัดขวางผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามหน้าที่อันจะเป็นความผิดตามมาตรา 138 ด้วย

คำพิพากษาฎีกาทั้งสองเรื่องข้างต้นนี้ เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานจับโดยไม่มีหมายและได้ขอให้ราษฎรช่วย ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า กรณีเช่นนี้ไม่ใช่กรณีที่ราษฎรมีหน้าที่ต้องช่วยเช่นกรณีของ มาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการที่ราษฎรเข้าช่วยเหลือก็ถือว่าเป็นเรื่องที่ราษฎรสมัครใจเข้าช่วยเอง และในกรณีเช่นนี้ราษฎรก็มีอำนาจจับด้วย ดังนั้นผู้ที่ถูกจับจะต่อสู้ขัดขวางโดยอ้างว่าเป็นเรื่องป้องกันไม่ได้¹³

สำหรับการช่วยเหลือของบุคคลที่จะเข้าลักษณะการช่วยเหลือเจ้าพนักงานนั้น อาจมีขึ้นได้ 3 กรณี คือ

3.1.3.2 การปฏิบัติการช่วยเหลือโดยมีกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ปกติในการช่วยเหลือเจ้าพนักงาน

ในกรณีนี้ การให้ความช่วยเหลือมีอำนาจกระทำการด้วยตนเองได้โดยมิต้องมีคำร้องเรียกให้ช่วยจากเจ้าพนักงานอีก

อุทธรณ์ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 44 กำหนดให้ สรรวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยกำนัน คำว่า "ช่วยและรับใช้สอย" หมายความว่าช่วยและรับใช้สอยกำนันในอำนาจหน้าที่ราชการ เมื่อมาตรา 35 ให้อำนาจกำนันทำการจับกุมผู้กระทำผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำผิดได้ สรรวัตรกำนันก็ย่อมมีอำนาจช่วยจับได้โดยไม่จำเป็นต้องให้กำนันเรียกร้องให้ช่วยหรือมีตัวกำนันอยู่ในที่นั้นด้วย เพราะกฎหมายให้มีหน้าที่ช่วยกำนันอยู่ในตัวเป็นปกติอยู่แล้ว ฉะนั้นเมื่อจำเลยต่อสู้และทำร้ายสรรวัตรกำนันในการจับกุมจำเลยและควบคุมจำเลยส่งพนักงานสอบสวน จึงได้ชื่อว่าจำเลยต่อสู้ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน (ฎีกาที่ 1037/2503)

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้มีสรรวตรกำนัน โดย มาตรา 44 บัญญัติว่า "ในตำบลหนึ่งให้มีสรรวตรกำนันสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสรรวตรกำนันนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่า

¹³ ฉลาด วุฒิธรรมรักษา. การจับโดยราษฎร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2529. หน้า 104.

ราชการเมืองด้วยจึงจะได้" และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้" ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยกำนันและรับใช้สอยกำนันในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปตั้งนั้นเมื่อถือว่กำนันเป็นเจ้าของงานตามกฎหมายก็ชอบที่จะถือว่สารวัตรกำนันเป็นเจ้าของงานด้วย¹⁴ ดังตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 178/2497 ซึ่งวินิจฉัยว่สารวัตรกำนันเป็นเจ้าของงานตามกฎหมาย

ต่อมาศาลฎีกาโดยคำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2503 ได้วินิจฉัยว่ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 44 บัญญัติว่ "ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรกำนันสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะร้องขอให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องให้ได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงจะได้" และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้" มาตรา 35 บัญญัติว่ "กำนันมีหน้าที่และอำนาจ ฯลฯ ข้อ 3 เมื่อปรากฏว่ผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่เป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้และรับนำส่งต่อกรมการ อำเภอ ฯลฯ" เมื่อกำนันมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด สารวัตรกำนันซึ่งเป็นผู้ช่วยก็ย่อมจับกุมได้ และการช่วยก็ไม่จำเป็นต้องให้กำนันเรียกร้องหรือต้องมีตัวกำนันอยู่ เพราะกฎหมายให้มีหน้าที่ช่วยอยู่ในตัวเป็นปกติแล้ว ฉะนั้นการกระทำของจำเลยจึงเป็นการต่อสู้ผู้ต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิดตามมาตรา 138 ฯลฯ และทำร้ายผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามมาตรา 289 อันเป็นความผิดตามมาตรา 296"

คำพิพากษาฎีกาดังนี้ กล่าวแต่เพียงว่สารวัตรกำนัน เป็นผู้ต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งถ้าคำว่ "ผู้ต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมาย" หมายถึง "ผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมาย" ตามมาตรา 138 แล้วก็แสดงว่คำพิพากษาฎีกาดังนี้ไม่ถือว่สารวัตรกำนันเป็นเจ้าของงานปฏิบัติการตามหน้าที่เหมือนคำพิพากษาฎีกาดังก่อน เพราะคำว่ผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามมาตรา 138 หมายถึงบุคคลอื่น ไม่ใช่เจ้าพนักงาน แต่เป็นผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานเพราะมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องช่วยและกฎหมายคุ้มครองบุคคลดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานเท่านั้น¹⁵

ต่อมาในคำพิพากษาฎีกาที่ 2302/2523 "ศาลฎีกาวินิจฉัยว่จำเลยที่ 2 เป็นสารวัตร

¹⁴ โชค จารุจินดา เรื่องเดียวกันหน้า 416.

¹⁵ โชค จารุจินดา เรื่องเดียวกันหน้า 418

กำหนดปฏิบัติหน้าที่แทนกำหนด เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกสำเนาทะเบียนบ้านว่าย้ายออก และมีหน้าที่ทำกรอกข้อความลงในมรณบัตรตามอำนาจหน้าที่ โดยลงชื่อจำเลยที่ 2 ในช่องนายทะเบียน ผู้รับแจ้ง มรณบัตรและสำเนาทะเบียนบ้านดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่แท้จริงที่จำเลยทำขึ้น แม้ข้อความในมรณบัตรและสำเนาทะเบียนบ้านไม่ตรงกับความจริง ก็ไม่ทำให้เป็นเอกสารปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 161 แต่เป็นความผิดมาตรา 162" จากคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้จะเห็นว่าศาลฎีกาถือว่าสารวัตรกำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มิใช่เป็นแต่เพียงผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้นหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 178/2479 และ 2302/2523 สรุปได้ว่าสารวัตรกำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเพราะพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้ให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในตำบล โดยกำหนดให้มีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยโดยกำนันเป็นผู้เลือกและด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมือง ดังนั้นเมื่อกำนันมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการใด สารวัตรกำนันย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการช่วยเหลือกำนันเกี่ยวกับกำนัน ดังนั้นเมื่อกำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ก็ชอบที่จะถือว่าสารวัตรกำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานด้วย

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการสั่งใช้สมาชิก กองอาสารักษาดินแดน

(1) การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนต้องร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเสมอไป โดยให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นหัวหน้า สมาชิกกองอาสารักษาดินแดนเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือสนับสนุนกำลังของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

(2) ก่อนที่จะสั่งใช้สมาชิกกองอาสารักษาดินแดนออกปฏิบัติหน้าที่ขอให้ชี้แจงทำความเข้าใจกับสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนให้ทราบถึงหน้าที่ของสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนตามพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2479 มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 มาตราซึ่งบัญญัติว่ากองอาสารักษาดินแดนมีหน้าที่ ฯลฯ

"(๒).ทำหน้าที่รักษาความสงบภายในท้องที่ร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเสมอไป จะปฏิบัติหน้าที่โดยลำพังตนเองไม่ได้" ซึ่งกรณีนี้อาจกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติสมาชิกอาสาสมัครรักษาดินแดนเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงาน¹⁶

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย"ไทยอาสาป้องกันชาติ" พ.ศ. 2521 ข้อที่ 17 ได้กำหนดภารกิจของไทยอาสาป้องกันชาติไว้ดังนี้

.....

"(๕).ช่วยเหลือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท ภายในขอบเขตของกฎหมาย"

3.1.3.3 เมื่อเจ้าพนักงานร้องขอให้เจ้าหน้าที่เอกชนปฏิบัติหน้าที่

อุทธรณ์ (1) ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ข้อ 7, 37 ในกรณีเกิดเหตุจลาจล ชกกันตาย ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ไฟไหม้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเรียกลูกบ้านออกช่วยผู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามสมควร โดยเต็มกำลัง ในกรณีนี้ ลูกบ้านมีหน้าที่ต้องเข้าช่วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านเมื่อถูกเรียกร้องให้ช่วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 42 "เจ้าพนักงาน ผู้จัดการตามหมายจับ ขอความช่วยเหลือจากบุคคลใกล้เคียงเพื่อจัดการตามหมายนั้นก็ได้ แต่จะบังคับให้ผู้ใดช่วยโดยอาจเกิดอันตรายแก่เขานั้นไม่ได้"ในกรณีนี้ บุคคลใกล้เคียงมีหน้าที่ช่วยเหลือเมื่อเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับร้องขอ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ มท.0305/ว.1590 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2507, "กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของอาสาสมัครรักษาดินแดน" เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : กองอาสาสมัครรักษาดินแดน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย), หน้า 371-377.

3.1.3.4 การเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยเองโดยความสมัครใจของเจ้าหน้าที่

เอกชน

โดยที่ตนเองไม่มีหน้าที่ หรือถูกเรียกร้องให้ช่วย กรณีนี้เห็นว่า ผู้เข้าช่วยเหลือได้รับความคุ้มครองตามอนุมาณานี้เช่นกันแต่จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อพฤติการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเห็นได้ว่าถ้าไม่ช่วยเหลืองานที่เจ้าพนักงานปฏิบัติอาจไม่สำเร็จ ถ้างานนั้นไม่จำเป็นต้องมีการช่วยเหลือ ทั้งเจ้าพนักงานก็ได้เรียกร้อง แต่ตนเองเข้าไปช่วยเหลือเอง หากเสียชีวิตผู้ที่ฆ่าคงมีผิดฐานฆ่าคนตายธรรมดา¹⁶

อุทธานรณี มีตำรวจหลายคนไปจับกุมผู้กระทำผิดคนเดียว และผู้กระทำผิดยอมให้จับกุมโดยดี ดังนี้ ไม่มีกรณีที่ต้องช่วยเหลือ ถ้า ก. เข้าไปช่วยการจับกุมแล้วถูกยิงตายไม่น่าถือว่าผู้ฆ่ามีความผิดฐานฆ่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน

นอกจากการช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว กฎหมายอาญายังได้บัญญัติกฎหมายอันเกี่ยวกับศีลธรรมอันดีในการให้ประชาชนมีการช่วยเหลือกันเอง

มาตรา 374 เห็นผู้อื่นตกอยู่ในภยันตรายแห่งชีวิต ซึ่งตนอาจช่วยได้โดยไม่กลัวอันตรายแก่ตนเองหรือผู้อื่นแต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น

ในเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนชนกันเองสามารถให้ความช่วยเหลือกันได้เองโดยไม่จำเป็นต้องรอให้เจ้าพนักงานเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับศีลธรรมอันดีในการให้การช่วยเหลือกัน ภยันตรายแห่งชีวิตในที่นี้หมายถึงผู้นั้นกำลังจะตายและมีผู้ที่มาพบโดยที่ตนเองไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดภยันตรายแก่ผู้ที่กำลังจะตายนั้น และยังระบุว่าสามารถช่วยได้แค่ไหนเพียงใด คำว่า"อาจช่วยได้โดยไม่กลัวอันตรายแก่ตนเองหรือผู้อื่น" นั้นแสดงให้เห็นว่าผู้ช่วยไม่มีความจำเป็นต้องเข้าเสี่ยงภัยเกินไปเพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องช่วยหากว่าจะต้องเสี่ยงอันตรายแก่ตนเองหรือผู้อื่น เป็นการช่วยเหลือตามความจำเป็นเท่านั้นเนื่องจากรัฐมีเจ้าพนักงานที่มีความสามารถผ่านการอบรมมาเฉพาะและอุปกรณ์ ที่สามารถช่วยเหลือได้ดีกว่าและเกิดความเสียหายต่อทุกๆ ฝ่ายน้อยกว่า แต่ก็ไม่ได้เปิดโอกาสประชาชนทั่วไปในการที่จะช่วยเหลือกันได้หากมีความสามารถและอุปกรณ์ที่พร้อมพอ

¹⁶ ฉลาด วุฒิธรรมรักษา. เรื่องเดียวกัน. หน้า 105.

จากข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มูลนิธิสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตามกฎหมาย และการช่วยเหลือนี้แม้ว่าจะไม่สำเร็จก็ไม่เป็นไร หากแต่ได้ทำการช่วยเหลืออย่างเต็มที่แล้ว

3.1.3.5 วิจัยจรรยาบรรณเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน

ได้กล่าวมาแล้วถึงความหมายของ "เจ้าพนักงาน" ลักษณะและขอบเขตของการเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ทั้งคุ้มครอง และควบคุมไว้ คือ

- บทบัญญัติในการคุ้มครองเจ้าพนักงาน มาตรา 136 ถึง มาตรา 146
- บทบัญญัติในการควบคุมเจ้าพนักงาน มาตรา 147 ถึง มาตรา 166
- บทบัญญัติในการคุ้มครองเจ้าพนักงานในการยุติธรรม มาตรา 167 ถึง มาตรา 199
- บทบัญญัติในการควบคุมเจ้าพนักงานในการยุติธรรม มาตรา 200 ถึง มาตรา 205

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึง ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาได้วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองไว้ทั้งความผิดต่อร่างกายและความผิดต่อชีวิต แต่มิได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานไว้เหมือนกับเจ้าพนักงาน แต่เมื่อพิจารณาถึงการทำหน้าที่ของผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานแล้วจะเห็นได้ว่าได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เกิดประโยชน์ต่อสังคมในทางกฎหมายแล้วผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเกิดขึ้นได้ 3 กรณี คือ

1) ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ปกติในการให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในกรณีนี้ ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการด้วยตนเองได้โดยมิต้องมีความเรียกร้องให้ช่วยจากเจ้าพนักงานอีก

2) ผู้ช่วยเหลือซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานเมื่อเจ้าพนักงานร้องขอ

3) ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานโดยสมัครใจตนเอง โดยตนเองไม่มีหน้าที่ หรือถูกเรียกร้องให้ช่วยกรณีนี้เห็นว่าผู้เข้าช่วยเหลือก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นกัน แต่จะได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมายก็ต่อเมื่อพฤติการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเห็นได้ว่าถ้าไม่

ช่วยเหลืองานที่เจ้าพนักงานปฏิบัติอาจไม่สำเร็จแต่ถ้างานนั้นไม่จำเป็นต้องมีการช่วยเหลือ ทั้งเจ้าพนักงานก็ได้มีการร้องขอ แต่ตนเองเข้าไปช่วยเหลือเสียเอง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้ช่วยเจ้าพนักงานน่าจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ ของหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชนแล้ว จะเห็นได้ว่ามีบทบาทดังต่อไปนี้

- งานรักษาสภาพสถานที่เกิดเหตุ สภาพศพ ชิ้นส่วนของร่างกายและวัตถุพยาน
- งานถ่ายภาพศพ ชิ้นส่วนของร่างกาย วัตถุพยาน และสถานที่เกิดเหตุ
- งานเก็บศพ ชุดศพ ส่งศพ หรือเคลื่อนย้ายวัตถุพยาน เพื่อตรวจพิสูจน์ ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ
- งานปฐมพยาบาล และนำผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาล
- งานอื่น ๆ ตามที่รับการสนับสนุนร้องขอ และผู้ให้การสนับสนุนตกลง¹⁷

นอกจากนั้น ในกรณีที่มีอุบัติเหตุ อุบัติภัยเกิดขึ้น รวมไปถึงภัยธรรมชาติ หน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชน ก็ยังมีหน้าที่ในการบรรเทาภัยเหล่านั้นให้แก่ผู้ประสบภัยด้วยดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภาระหน้าที่ของหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชน ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและมีส่วนช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้รอดพ้นจากภัยพิบัติต่างๆ เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนอย่างมาก ดังนั้นกลับมาพิจารณาสถานะภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนเหล่านี้

พิจารณาในส่วนของความเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน จะเห็นได้ว่าการเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานนั้น เกิดขึ้นได้ 3 กรณี ดังกล่าวมาแล้ว กรณีที่หนึ่ง ต้องเป็นเพราะมีกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ปกติในการให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ส่วนกรณีที่สอง ต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ทั้งสองกรณีนี้เป็นเรื่องที่ต้องมีกฎหมายรองรับ เช่น

¹⁷ ข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง นิติเวชโรงพยาบาลแพทย์ตำรวจ กับมูลนิธิในการรับส่งผู้บาดเจ็บ และศพ เมื่อวันที่ 29 มิ.ย. 2537

พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หรือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ การปฏิบัติงานของหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชนมักเกิดขึ้นจากข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ซึ่งข้อตกลงเหล่านั้น มักจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ดังนั้นการเข้าไปช่วยเหลือในกรณีทั้งสองซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน จึงไม่ทำให้ผู้เข้าไปช่วยเหลือเจ้าพนักงานมีฐานะเป็น ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย อันจะนำไปสู่การคุ้มครองตามกฎหมายจากภยันตรายที่ ได้รับจากการเข้าช่วยเหลือเจ้าพนักงาน เพราะฉะนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยบรรเทาสาธารณ ภัยเอกชนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีอุบัติเหตุ หรือ อุบัติภัยเกิดขึ้นนั้น กรณีซึ่งอาจจะต้องไป เปรียบเทียบกับ กรณีที่สาม คือผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานโดยสมัครใจตนเอง โดยตนเองไม่ได้มี หน้าที่ หรือถูกเรียกร้องให้ช่วย ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าผู้เข้าช่วยเหลือในลักษณะนี้ก็ได้รับความ คุ้มครองตามกฎหมายเช่นกัน แต่จะได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมายก็ต่อเมื่อ พฤติการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเห็นได้ว่า ถ้าไม่ช่วยเหลืองานที่เจ้าพนักงาน ปฏิบัติอาจไม่สำเร็จ แต่เมื่อ นำมาพิจารณากับลักษณะการทำงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณ ภัยเอกชนกับลักษณะของการเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกรณีที่สามแล้ว มีข้อน่าพิจารณา ดังต่อไปนี้

1) ในส่วนของการเข้าช่วยเหลือเจ้าพนักงาน หลักเกณฑ์ในกรณีที่สาม จะต้องเป็นกรณีที่ เข้าช่วยเหลือด้วยใจสมัคร โดยมีเจ้าหน้าที่พนักงานอยู่ในที่นั้นและผู้เข้าช่วยเห็นว่าถ้าไม่เข้า ช่วยเหลืองานที่เจ้าพนักงานปฏิบัติอาจไม่สำเร็จ แต่ตามความเป็นจริงแล้วเมื่อมีผู้แจ้งเรื่องเกี่ยวกับ อุบัติเหตุ อุบัติภัย เข้าไปยังศูนย์ เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนเหล่านี้มักจะไปถึงที่เกิดเหตุ ก่อนเจ้าพนักงานด้วยซ้ำ

2) ความยินยอมให้ช่วยเหลือถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ ในเรื่องของผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ซึ่งความยินยอมให้ช่วยเหลือมักเกิดขึ้นในขณะที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่เจ้าหน้าที่ บรรเทาสาธารณภัยเอกชนได้ทำข้อตกลงกับหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น จะถือว่าการทำข้อตกลงดังกล่าวเป็นการแสดงความยินยอมไว้ล่วงหน้าของเจ้าพนักงานได้หรือไม่ ในเรื่องนี้มีความเห็นในทางกฎหมายอยู่ 2 ประการ คือ ความเห็นอย่างกว้าง เห็นว่าการตกลง ไว้ล่วงหน้าเป็นการแสดงความยินยอมที่แจ้งชัดแล้ว เพราะฉะนั้นการเข้าช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในลักษณะนี้ ผู้เข้าช่วยเหลือจึงถือได้ว่าเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานแล้ว ส่วนความเห็นอย่างแคบ เห็นว่า ความยินยอมให้ช่วยเหลือจะต้องเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น เพราะการปฏิบัติหน้าที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของความเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน จะแสดงความยินยอมไว้ในขณะที่ เหตุการณ์ยังไม่เกิดไม่ได้ เพราะฉะนั้นตามความเห็นนี้กระทำความตกลงไว้ล่วงหน้าจึงไม่ใช่เรื่อง การเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน

3.2 ผลกระทบจากการปฏิบัติงานขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน

เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน ไม่เข้าข่ายความเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว ยกเว้นเฉพาะบางกรณีที่มีการตกลงไว้เป็นพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน (ข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง นต.พต. กับมูลนิธิในการรับส่งผู้บาดเจ็บและศพ) ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ดังนั้นวิเคราะห์จากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน เมื่อมีอุบัติเหตุหรืออุบัติเหตุเกิดขึ้นแล้วประเด็นกฎหมายที่จะนำมาพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติงานของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชนได้แก่

3.2.1 ผลกระทบจากการปฏิบัติงานขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนต่อผู้รับความช่วยเหลือ

ในส่วนของ การเข้าไปยังสถานที่เกิดเหตุภัยพิบัติ ไม่ว่าจะ เป็นอุบัติเหตุหรืออุบัติเหตุ และได้มีการดำเนินการกับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ ประเด็นข้อกฎหมายที่จะนำมาวิเคราะห์ คือ

1) ถ้าการเข้าไปช่วยเหลือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บนั้น เป็นผลทำให้ผู้บาดเจ็บได้รับอันตรายสาหัส โดยมีสาเหตุมาจากการทำงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนขาดความรู้ความสามารถในการปฐมพยาบาลที่ถูกต้อง เช่น การเคลื่อนย้ายร่างของผู้บาดเจ็บออกจากซากรถยนต์ รถโดยสารที่ได้รับอุบัติเหตุ หรือซากตึก อาคารที่เกิดอุบัติเหตุ ซึ่งโดยปกติต้องมีอุปกรณ์ช่วยชีวิตเสริมเข้าไปด้วย แต่เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนมิได้ดำเนินการ ดังนั้นถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นผลโดยตรงทำให้ผู้บาดเจ็บได้รับอันตรายสาหัส ความรับผิดชอบทางอาญาที่เกิดขึ้นก็คือ ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 300

มาตรา 300 ผู้ใดกระทำโดยประมาทและการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีเช่นใดจะถือว่าเป็นประมาทนั้น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรค 4 ได้บัญญัติไว้ว่า " กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ "

นอกจากนี้หากว่าผู้กระทำมีอาชีพ หรือมีหน้าที่พิเศษในเรื่องใด ระดับความระมัดระวังก็ต้องสูงกว่าคนธรรมดาทั่วไป¹⁸

ดังนั้นแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชน จะขาดเจตนาในการกระทำให้ผู้ได้รับบาดเจ็บหรือผู้ประสบภัย ได้รับอันตรายสาหัสก็ตาม แต่ถ้าการประมาทนั้นเป็นผลโดยตรง ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสก็ต้องรับผิดชอบกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส

2) ถ้าการเข้าไปช่วยเหลือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บนั้น เป็นผลให้ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บถึงแก่ความตาย เนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนที่ขาดความรู้ความสามารถในการปฐมพยาบาลที่ถูกต้อง เช่นการเคลื่อนย้ายร่างของผู้บาดเจ็บ หรือการนำร่างของผู้ประสบภัยออกจากซากรถยนต์หรือรถโดยสารที่เกิดอุบัติเหตุ หรือการเคลื่อนย้ายร่างของผู้บาดเจ็บออกจากซากตึกหรืออาคารที่ประสบอุบัติเหตุ โดยไม่มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ถูกต้อง ตัวอย่างเช่น หากผู้บาดเจ็บได้รับบาดเจ็บที่กระดูกต้นคอซึ่งหัก หรือ มีการบาดเจ็บที่มีกระดูกซี่โครงหักที่มทะลุปอด หากเจ้าหน้าที่ไม่รู้ถึงสาเหตุดังกล่าวแล้วนำร่างของผู้ประสบภัยนั้นออกมาโดยวิธีการธรรมดา แล้วผู้ประสบภัยนั้นต้องบาดเจ็บถึงแก่ความตายเพราะการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนนั้น ความรับผิดชอบทางอาญาที่เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนจะได้รับคือ การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้คนตาย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 291 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 291 ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

เช่นเดียวกับกรณีประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส แม้เจ้าหน้าที่ของหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชน จะขาดเจตนาในการที่จะทำให้ผู้บาดเจ็บหรือผู้ประสบภัย ต้องเสียชีวิตก็ตาม แต่ถ้าการเสียชีวิตนั้นเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำโดยประมาท คือการขาดความรู้

¹⁸ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ เอกสารคำบรรยายกฎหมายอาญา 3 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540, หน้า 30.

ความสามารถ เช่นที่บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะนี้จะต้องพึงมีพึงกระทำก็ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 291 คือประมาทเป็นเหตุให้คนตาย

ในบางกรณีเนื่องจากมิได้มีการควบคุมหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน อย่างเคร่งครัด จึงเกิดมีบุคคลฉวยโอกาสแอบอ้างการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ แล้วเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุ อุบัติภัย เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ประสบเหตุ ผู้ได้รับบาดเจ็บ ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายได้ระวางโทษไว้หนักขึ้นสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว โดยประมวลกฎหมายอาญามาตรา 335 ได้บัญญัติความรับผิดในเรื่องนี้ไว้ดังนี้คือ

มาตรา 335 ผู้ใดลักทรัพย์

- (1) ในเวลากลางคืน
- (2) ในที่หรือบริเวณที่มีเหตุเพลิงไหม้ การระเบิด อุทกภัย หรือในที่หรือบริเวณที่มีอุบัติเหตุเหตุทุกขภัยแก่รถไฟ หรือยานพาหนะอื่นที่ประชาชนโดยสาร หรือภัยพิบัติอื่นทำนองเดียวกันหรืออาศัยโอกาสที่มีเหตุเช่นนั้น หรืออาศัยโอกาสที่ประชาชนกำลังตื่นกลัวภัยอันตรายใด ๆ
- (3) โดยทำอันตรายสิ่งกีดกันสำหรับคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์ หรือโดยผ่านสิ่งเช่นนั้นเข้าไปด้วยประการใด ๆ
- (4) โดยเข้าทางช่องทางซึ่งได้ทำขึ้นโดยไม่ได้จำนงให้เป็นทางคนเข้าหรือเข้าทางช่องทางซึ่งผู้เป็นใจเปิดไว้ให้
- (5) โดยแปลงตัวหรือปลอมตัวเป็นผู้อื่น มอมหน้าหรือทำด้วยประการอื่นเพื่อไม่ให้เห็นหรือจำหน้าได้
- (6) โดยลวงว่าเป็นเจ้าพนักงาน
- (7) โดยมีอาวุธ หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- (8) ในเคหะสถาน สถานที่ราชการหรือสถานที่ที่จัดไว้เพื่อให้บริการสาธารณะที่ตนได้เข้าไปโดยมิได้รับอนุญาต หรือซ่อนตัวอยู่ในสถานที่นั้น ๆ
- (9) ในสถานที่บูชาสาธารณะ สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน ที่จอดรถหรือเรือสาธารณะ สาธารณะสถานสำหรับขนถ่ายสินค้า หรือในยวดยานสาธารณะ
- (10) ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (11) ที่เป็นของนายจ้างหรือที่อยู่ในความครอบครองของนายจ้าง
- (12) ที่เป็นของผู้มีอาชีพกสิกรรม บรรดาที่เป็นผลิตภัณฑ์ พืชพันธุ์ สัตว์หรือเครื่องมืออันมีไว้สำหรับประกอบกสิกรรมหรือได้มาจากการกสิกรรมนั้น

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท

๗๗

การลักทรัพย์ตามเหตุกรรจ์ตามมาตรา 335 (2) มีข้อความควรสังเกตคำว่า "ในที่" หรือ "บริเวณที่" คำว่า "ในที่" นั้นหมายความว่าที่เกิดอุบัติเหตุ เช่น ที่ที่เกิดเพลิงไหม้ การระเบิด อุทกภัยนั้นๆ โดยตรง เช่น ไฟไหม้บ้าน คำว่า "ในที่" ก็คือตรงบ้านที่เกิดเพลิงไหม้นั้น

ส่วนคำว่า "บริเวณ" หมายความว่าบริเวณส่วนหนึ่งซึ่งใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุ นั้น เช่น ในกรณีที่เกิดไฟไหม้บ้านที่เกิดรั้วบ้านนั้นเป็นเขตไว้ คำว่า "บริเวณ" ซึ่งหมายถึงถึงบริเวณตั้งแต่ ภายในเขตรั้วบ้านทั้งหมด หรือกรณีอาจเป็นได้ว่า เวลที่เกิดเพลิงไหม้เจ้าหน้าที่ได้กั้นบริเวณเขตที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้น โดยห้ามประชาชนเข้าไปภายในเขตที่กำหนดเป็นเขตเพลิงไหม้ ในกรณีนี้ก็ถือว่าเป็น "บริเวณที่" ได้เช่นกัน

สำหรับคำว่า "อาศัยโอกาสมีเหตุเช่นนั้น" หมายถึงว่าอาศัยโอกาสที่มีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้น เช่น เหตุเพลิงไหม้ อุบัติเหตุรถชน การระเบิด การก่อวินาศกรรม อุทกภัย อาคารถล่ม จำเลยจึงถือโอกาสลักทรัพย์ในขณะที่เกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น ดังนั้น คำว่า "อาศัยโอกาสมีเหตุเช่นนั้น" หมายความว่าโอกาสที่ประชาชนกำลังอยู่ระหว่างการตื่นกลัวภัยอันตรายต่างๆ ที่กำลังเกิดขึ้น เช่น ระหว่างที่พายุกำลังพัดบ้านเรือนพังทลายลง ขณะที่ประชาชนกำลังตื่นกลัวภัยอันตราย จำเลยก็ถือโอกาสลักเอาทรัพย์ไปในขณะนั้น¹⁸

กรณีที่น่าเอามาตรา 335 (2) มาปรับกับกรณีการทำงานของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชนนั้นก็เนื่องจากกรณีเป็นไปได้ที่ บุคคลบางจำพวกหรือมีหน่วยงานอื่นที่รวมตัวกันเองโดยมิได้สังกัดกับมูลนิธิใดๆ แต่แอบแฝงและอาศัยรูปแบบหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน เข้าไปในสถานที่เกิดเหตุ โดยมีความประสงค์กระทำความผิดต่อทรัพย์ ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ที่ต้องรับโทษหนักขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ควรมีการสร้างมาตรการที่เข้มงวด สำหรับการเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยเอกชน เพื่อ

¹⁸ สุรนัน พูลพัฒน์ , คำอธิบายเรื่องมาตราประมวลกฎหมายอาญา , โฆสิตการพิมพ์ , 2535 หน้า 35-36.

ป้องกันการแอบแฝง หรือฉวยโอกาสที่เกิดอุบัติเหตุ อุบัติภัยนั้น เข้าไปกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์ อันเป็นการซ้ำเติมผลร้ายแก่ผู้ประสบอุบัติเหตุเพิ่มเติมอีก

3.2.2 ผลกระทบจากการปฏิบัติงานขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ

ในส่วนของพยานหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุเช่นที่เกิดเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมวางระเบิดของกลุ่มผู้ก่อการร้าย มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ในกรณีเช่นนี้พยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น วัตถุพยาน จะมีความสำคัญมาก เพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด ในต่างประเทศ สถานที่เกิดเหตุที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นนั้นจะมีกฎหมายห้ามบุคคลภายนอกที่มิได้เกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปภายในสถานที่เกิดเหตุอย่างเด็ดขาดและมีการใช้ "POLICE LINE" เป็นการแสดงให้เห็นว่าภายในแถบ "POLICE LINE DO NOT CROSS" นั้น เป็นบริเวณที่เกิดเหตุผู้ไม่มีหน้าที่จะเข้าไปก่อนไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบมิได้ และการฝ่าฝืนแถบดังกล่าวเพื่อเข้าไปในสถานที่ดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น จะต้องรับโทษทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสถานที่เกิดเหตุในกรณีต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ทำให้ยังมีการเข้าไปในที่เกิดเหตุทำความเสียหายและทำลายพยานหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุอยู่เสมอทำให้พยานหลักฐานสำคัญต้องเสียหายไปในบางครั้งอันส่งผลกระทบต่อกรดำเนินคดีโดยตรงขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาสถานที่เกิดเหตุโดยตรง คงมีแต่กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองพยานหลักฐานของเจ้าพนักงาน หรือกฎหมายที่พอถือได้ว่าเกี่ยวกับสถานที่เกิดเหตุในบางเรื่องเท่านั้น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานหลักฐานในความดูแลของเจ้าพนักงาน จากการกระทำของบุคคลภายนอก เช่น

มาตรา 142 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน หรือเอกสารใด ๆ อันเจ้าพนักงานได้ยึด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็นพยานหลักฐาน หรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าเจ้าพนักงานจะรักษาทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นไว้เอง หรือสั่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่น ส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 184 ผู้ใดเพื่อจะช่วยเหลือผู้อื่นมิให้ต้องรับโทษ หรือให้รับโทษน้อยลง ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือไร้ประโยชน์ซึ่งพยานหลักฐานในการกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

การเข้าไปทำการลักทรัพย์สิน หรือเข้าไปโดยมีเจตนาทำลายพยานหลักฐานในการกระทำความผิดตามมาตรา 184 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่นำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืนเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุนั้นก็คือเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าการรักษาสถานที่เกิดเหตุเป็นเรื่องอะไรในทางกฎหมาย อีกทั้งกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาสถานที่เกิดเหตุไว้เพียงใดหรือไม่

กรณีดังกล่าวมีผู้ให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่ทำการสืบสวนอาจจะสั่งให้ผู้ไม่เกี่ยวข้องให้อยู่ห่างออกจากสถานที่เกิดเหตุได้ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็อาจมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 368 แนวทางการบังคับใช้ มาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹⁹

องค์ประกอบความผิดของมาตรา 358 วรรคแรก อาจจำแนกออกได้ ดังนี้

องค์ประกอบภายนอก

- ทราบคำสั่งเจ้าพนักงาน
- ซึ่งสั่งการตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้
- ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
- โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร

องค์ประกอบภายใน

- เจตนาธรรมดา
-

ทราบคำสั่งเจ้าพนักงาน ผู้กระทำต้องรู้ว่าเจ้าพนักงานมีคำสั่ง ถ้าไม่รู้ถือว่าขาดองค์

¹⁹ สุนัน พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา, 5 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จรัสสินทวงศ์, 2523), หน้า 645

ประกอบความผิด แม้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 368 เป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งมีหลักเกณฑ์พิเศษว่าการกระทำโดยไม่มีเจตนาก็เป็นความผิดตามมาตรา 104 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะตามลักษณะแห่งความผิดเป็นเรื่องเล็กน้อย เว้นแต่บทบัญญัติความผิดลหุโทษนั้นๆ มีความบัญญัติให้เห็นเป็นอย่างอื่นอันหมายความว่าบทบัญญัตินั้นต้องการเจตนาเป็นองค์ประกอบความผิดด้วย ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 368 ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ต้องการเจตนา กล่าวคือกฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าผู้กระทำผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานต้องทราบคำสั่งเจ้าพนักงาน ถ้าไม่ทราบคำสั่งก็ไม่มีกรขัดคำสั่งซึ่งการทราบคำสั่งย่อมหมายถึง ผู้นั้นทราบคำสั่งโดยตรงจริงๆ มิใช่โดยปริยาย อีกทั้งการออกคำสั่งตามมาตรานี้กฎหมายมิได้บัญญัติวิธีการไว้ เจ้าพนักงานย่อมสามารถจะสั่งการด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรได้ อาจกล่าวให้ชัดเจนก็คือกฎหมายให้อำนาจออกคำสั่งด้วยวิธีการใดๆ ก็ได้นั่นเอง ส่วนตัวเจ้าพนักงานหมายถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย²⁰

เส้นกั้นสถานที่เกิดเหตุของเจ้าพนักงานตำรวจหรือ Police Line ที่กั้นห้ามผู้ไม่เกี่ยวข้องเข้าไปสถานที่เกิดเหตุ นั้น มักปรากฏข้อความห้ามเข้าไว้บนเส้นกั้นนั้นเสมอ มีผลเป็นการออกคำสั่งตามมาตรา 368 รูปแบบหนึ่ง ในขั้นนี้เส้นกั้นสถานที่เกิดเหตุจึงมีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 รองรับโดยปริยาย รูปแบบของเส้นกั้นสถานที่เกิดเหตุไม่น่าก่อมห้เกิดข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อโต้แย้งข้อต่อสู้ในทางคดีน่าจะอยู่ที่ข้อความซึ่งปรากฏบนเส้นกั้นสถานที่เกิดเหตุ นั้นเป็นสำคัญ

หากศึกษาความหมายที่ปรากฏบนเส้น Police Line ของประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น แม้ว่าประเทศทั้งสองจะไม่มีกฎหมายรองรับแต่ก็จำเป็นเพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสม พร้อมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ Police Line ของประเทศญี่ปุ่นปรากฏข้อความห้ามเข้า (Keep Out) เพียงข้อความเดียว ซึ่งไม่อาจบ่งชี้ได้แจ้งชัดว่าเป็นคำสั่งของผู้ใด ส่วนทางด้านประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐ มักจะมีข้อความเป็นอย่างเดียวกัน อาจแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย เช่น มลรัฐชิคาโก ใช้คำว่า Police Line - Do Not Cross (Chicago Police Department) มลรัฐลอสแอนเจลีส ใช้คำว่า Police Line - Do Not Cross (ตราสัญลักษณ์

²⁰ จิตติ ดิงศภัทิย์, คำบรรยายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, 6 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2536), หน้า 1165

ประจำมลรัฐลอสแอนเจลีส) ข้อความบน Police Line ที่กล่าวมาสื่อความหมายให้ผู้พบเห็นทราบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจของมลรัฐนั้นเป็นผู้ออกคำสั่งห้ามเข้า ครอบคลุมประกอบความผิดข้อแรกของมาตรา 368 ข้างต้น แม้มิได้บังคับบอกรับทราบว่าจะสถานที่ห้ามเข้านั้นมีความสำคัญเช่นใด เพื่อยังให้ได้รับความร่วมมือร่วมใจที่ดีจากประชาชน

สั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ อำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ เป็นข้อความที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ให้มีความชัดเจนมากกว่าข้อความที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 334 (2) ที่ว่าคำสั่งหรือบังคับอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติตามคำวินิจฉัยของศาลที่วินิจฉัยเป็นหลักไว้แล้วว่า คำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย ก็คือคำสั่งของเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจสั่ง เพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมายบทใดบทหนึ่ง ซึ่งบังคับให้บุคคลผู้รับคำสั่งต้องกระทำตาม มิใช่คำสั่งห้ามมิให้บุคคลทำผิดกฎหมายโดยทั่วไปหรือสั่งให้เพิกถอนการกระทำผิดที่ทาลงแล้ว²¹ (ฎีกาที่ 104/2462 3 ธส. 65, ที่ 643/2476 17 ธส. 892, ที่ 957/24783 บ.ร. 1722)

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

การดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อทราบข้อเท็จจริงนั้น จึงรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิดอันเป็นเรื่องของการสืบสวน การสืบสวนจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน²² แม้ขั้นตอนการสอบสวนมีขึ้นเมื่อเหตุเกิดแล้ว ส่วนการสืบสวนมีทั้งก่อนและหลังเหตุเกิดก็ตามที่ กรณีการรักษาสถานที่เกิดเหตุนั้นเป็นการสืบสวนหลังเกิดเหตุ ขั้นตอนการสืบสวนกับสอบสวนจึงอยู่ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

²¹ จิตติ ดิงศรัทีย, เรื่องเดียวกัน. , หน้า 2821

²² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ 3 หน่วยที่ 1-7, 10 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2537), หน้า 66

ในทางปฏิบัติ การรักษาสถานที่เกิดเหตุของเจ้าหน้าที่สืบสวนและเจ้าหน้าที่สอบสวนไม่มีความขัดแย้งกัน แต่กลับส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ในการออกคำสั่งห้ามเข้า จึงหมายถึงอำนาจสืบสวนกับอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเอง อันเป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายจะดำรงรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนสิทธิเสรีภาพและความจำเป็นในการดำรงชีวิตของบุคคลทั่วไป ส่งผลให้การตีความคำว่าอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ จำต้องกระทำโดยเคร่งครัด ซึ่งแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและความเห็นของนักนิติศาสตร์อาจยังมีความขัดแย้งในประเด็นอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้

ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคือไม่กระทำการที่ต้องกระทำให้ครบถ้วนตามคำสั่ง ฉะนั้นการที่บุคคลใด แม้มีเพียงเจตนายื่นเท้าข้างใดข้างหนึ่งรुक้าแนวเส้นกั้นสถานที่ เกิดเหตุเข้าไป ย่อมถือได้ว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว อันเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งห้ามเข้าไม่ครบถ้วน เพราะจำต้องมีให้ส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายรुक้าแนวเส้นกั้นสถานที่เกิดเหตุเข้าไป ตามหลักการรักษาสถานที่เกิดเหตุ²³

โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร เหตุในที่นี้คงหมายถึง ข้อเท็จจริงที่ทำให้ผู้รับคำสั่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ส่วนข้อแก้ตัวนั้นน่าจะหมายความเพียงว่ามีข้ออ้างขึ้นได้ แม้ความจริงเหตุตามข้ออ้างจะไม่ใช่เหตุที่จะไม่ต้องทำตามคำสั่งโดยแท้ การเข้าไปช่วยเหลือผู้ได้รับบาดเจ็บในที่เกิดเหตุเป็นข้อยกเว้นของหลักการรักษาสถานที่เกิดเหตุซึ่งถือว่าชีวิตมนุษย์มีความสำคัญที่สุด จึงเป็นเหตุอันสมควรอย่างหนึ่งที่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามเข้าไม่เป็นความผิดตามมาตรา 368 หรือกรณีเข้าไปนำตัวเด็กทารกออกจากสถานที่เกิดเหตุ ย่อมต้องถือว่าเป็นเหตุอันสมควรเช่นกัน เพราะหากปล่อยทิ้งไว้อาจได้รับอันตรายแก่ชีวิต และกรณีที่มีผู้นำทารกออกมาก่อนแล้ว ผู้ที่เข้าไปทีหลังก็สามารถแก้ตัวได้ว่าไม่ทราบข้อเท็จจริงว่ามีผู้นำทารกออกมาก่อน อันถือว่าเป็นข้อแก้ตัวอันสมควรที่รับฟังได้

²³ จิตติ ติงศภทิพย์, เรื่องเดียวกัน, , หน้า 2828.

ความเหมาะสมในการบังคับใช้ มาตรา 368

ข้อดีของการบังคับใช้

มาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีลักษณะเป็นบททั่วไป สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง อันรวมถึงเป็นมาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุ ข้อดีอีกอย่างคือคำสั่งเจ้าพนักงานตามมาตรา 368 กฎหมายไม่ได้จำกัดวิธีการออกคำสั่งไว้ เจ้าพนักงานอาจออกคำสั่งด้วยวิธีการอย่างใดก็ได้ เช่น สั่งด้วยวาจา ต่อหน้าผู้ที่ตนสั่งหรือมีคำสั่งโดยประกาศด้วยเครื่องขยายเสียง ตลอดจนปิดประกาศข้อความไว้²⁴ ดังเช่นข้อความห้ามเข้าที่ปรากฏบนเชือกสำหรับกั้นสถานที่เกิดเหตุ (Police Line) ข้อสำคัญ การสั่งการนี้จะต้องเป็นไปในรูปของคำสั่ง มิใช่คำเตือนหรือข้อความในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่คำสั่ง อันได้แก่คำแนะนำหรือขอร้องให้บุคคลปฏิบัติหรือละเว้นจะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เจตนาของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสั่งห้ามประชาชนเข้าสถานที่เกิดเหตุมักมีลักษณะเป็นเพียงคำเตือน คำแนะนำหรือขอร้อง การขอร้องให้เจ้าของบ้านอย่างพึงเข้าไปภายในบ้าน จนกว่าเจ้าหน้าที่ตรวจสถานที่เกิดเหตุของกองพิสูจน์หลักฐานจะได้เดินทางมาทำการตรวจค้นหาวัตถุพยานในสถานที่เกิดเหตุเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงเป็นเพียงคำขอร้อง มิใช่คำสั่ง²⁵

ข้อเสียของการบังคับใช้

สภาพบังคับทางอาญาของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 จำกัดเพียงไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นคดีร้ายแรง เช่น คดีฆาตกรรม คดีวางเพลิง นิสสัยสนใจใคร่รู้ของชาวบ้านใกล้เคียงกับเหตุการณ์ดังกล่าวในสังคมไทยปัจจุบัน ย่อมจะมีมากกว่าความเกรงกลัวโทษที่จะได้รับตามมาตรา 368 อันจะส่งผลให้การรักษาสถานที่เกิดเหตุไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งการรักษาสถานที่เกิดเหตุมักเป็นการ

²⁴ จิตติ ดิงศภัทย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 2829.

²⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 2 หน่วยที่ 8-15, 1 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539), หน้า 381.

ปฏิบัติต่อมวลชน ซึ่งอาจจะเมิดต่อกฎหมายได้ง่าย อันเป็นไปตามพฤติกรรมธรรมดาของฝูงชน มาตรา 368 เป็นเพียงความผิดลหุโทษจึงไม่เหมาะสมในการบังคับใช้กรณีดังกล่าว

การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศ คือญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา พบว่า ทั้งสองประเทศไม่มีกฎหมายที่บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานเอาไว้ หากแต่มีการนำเอาสภาพบังคับทางอาญาในความผิดฐานต่อผู้ขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ มาปรับบังคับใช้เพียงมาตรการเดียวในการรักษาสถานที่เกิดเหตุได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ฉะนั้นเพื่อให้การรักษาสถานที่เกิดเหตุมีประสิทธิภาพ จึงต้องศึกษาแนวทางการนำมาตรา 138 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้ในการรักษาสถานที่เกิดเหตุเช่นกัน

มาตรา 138 ผู้ใดต่อสู้อ หรือขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการ ต่อสู้อหรือขัดขวางนั้น ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญ จะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แนวทางการบังคับใช้ มาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

องค์ประกอบความผิดของ มาตรา 138 วรรคแรก

องค์ประกอบภายนอก

- การต่อสู้อหรือขัดขวาง

บุคคลดังต่อไปนี้ (ก) เจ้าพนักงาน หรือ (ข) ผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้า

พนักงานตามกฎหมาย ในการปฏิบัติการตามหน้าที่

องค์ประกอบภายใน

- เจตนาธรรมดา

มาตรา 138 วรรคแรก บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 มาตรา 119 แต่เพิ่มผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายไว้ ดังเช่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 383 ที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลใดๆ มีหน้าที่ต้องช่วยเจ้าพนักงาน เมื่อเกิดเพลิงไหม้หรือ

สาธารณภัยอื่น และเจ้าพนักงานเรียกให้ช่วยระงับ ถ้าผู้นั้นสามารถช่วยได้เป็นต้น ถ้าเป็นการต่อสู้ขัดขวางผู้ซึ่งเข้าช่วยเหลือเจ้าพนักงานด้วยความสมัครใจ ไม่มีหน้าที่ต้องช่วยตามกฎหมาย ผู้ที่ต่อสู้ขัดขวางก็ไม่ใช่ความผิดตามมาตรา 138 แต่ปัญหาการบังคับใช้มาตรา 138 ในการรักษาสถานที่เกิดเหตุอยู่ที่คำว่า ต่อสู้ขัดขวางเป็นสำคัญ

การต่อสู้หรือขัดขวาง การต่อสู้ในที่นี้หมายถึงการกระทำใดๆ อันเป็นการขัดขืนหรือโต้แย้งอำนาจของเจ้าพนักงาน แต่ไม่ถึงกับลงไม้ลงมือกับเจ้าพนักงาน เช่น ตำรวจเข้าจับกุมก็สะบัดหรือดิ้นไม่ยอมให้จับกุม แต่ไม่ชกทำร้ายตำรวจ การต่อสู้จะต้องไม่ถึงกับทำร้ายหรือใช้กำลังประทุษร้ายเพราะถ้าใช้กำลังประทุษร้ายก็เป็นความผิดตามมาตรา 138 แต่ต้องเป็นการกระทำที่แสดงออกไม่ใช่นิ่งเฉย เช่น ตำรวจจับกุมจะพาไปสถานีตำรวจ ไม่ยอมไปนั่งเฉยหรือนอน ตำรวจต้องยกใส่รถพาไป อย่างนี้ไม่ใช่การต่อสู้เพราะมิได้กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดขืนอำนาจตำรวจ ส่วนการขัดขวางหมายถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดอุปสรรคหรือความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน แต่ไม่ถึงกับขัดขืนไม่ให้อำนาจเสียทีเดียว เพียงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานลำบากขึ้น²⁶

ส่วนคำว่า ขัดขวาง แปลมาจาก Obstruct มีความหมายกว้างออกไปและแตกต่างไปบ้างโดยรวมถึงการกระทำที่เจ้าพนักงานได้รับความยากยิ่งขึ้นในการกระทำตามอำนาจและหน้าที่ การปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ไม่ดำเนินต่อไปตามวิธีของการกระทำนั้น เพราะเหตุที่มีการขัดขวางดังกล่าวแต่ก็ไม่ต้องถึงขนาดขัดขืนไม่ให้อำนาจเสียทีเดียว สรุปว่าการกระทำในทางรุกต่อต้านการกระทำของเจ้าพนักงานโดยตรงเป็นต่อสู้ ถ้าหากเป็นการกระทำในทางรับไม่ปล่อยให้การกระทำของเจ้าพนักงานดำเนินไปเป็นขัดขวางการต่อสู้หรือขัดขวางนั้น ต้องเป็นการกระทำที่แสดงออก ไม่ใช่ความผิดที่เกิดขึ้นเพราะละเว้นไม่กระทำ (Passive)²⁷

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 2 หน่วยที่ 1-17, 9 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 71.

²⁷ จิตติ ดิงศภัทิย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, 6 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2536), หน้า 1253-1255.

การนำมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืนเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุ จึงอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังนี้ ถ้ามีการฝ่าฝืนเข้าไปโดยใช้กำลังผลักดันตัวต่อตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจขณะกำลังห้ามกันมิให้ผู้ใดเข้าไป ย่อมถือว่าเป็นการใช้กำลังขัดขืน อันเป็นองค์ประกอบความผิดฐานต่อสู้อย่างเจ้าหน้าที่ แต่กรณีที่ฝ่าฝืนเข้าไปโดยมิได้ใช้กำลังขัดขืนตัวต่อตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กำลังทำการรักษาสถานที่เกิดเหตุก็ไม่ใช่เป็นการต่อสู้อีกทั้งยังไม่เป็นการขัดขวาง เพราะการฝ่าฝืนเข้าไป มิใช่เป็นการกระทำที่เป็นผลให้การรักษาสถานที่เกิดเหตุได้รับความไม่สะดวก แต่อาจเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ดังที่ศึกษามาแล้ว ทั้งนี้ การฝ่าฝืนเข้าไปยังอยู่ในสถานที่เกิดเหตุในบริเวณที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกำลังตรวจสถานที่เกิดเหตุ แม้ไม่เป็นการขัดขวางต่อการรักษาสถานที่เกิดเหตุ แต่อาจเป็นการขัดขวางการตรวจสถานที่เกิดเหตุ หากเป็นการยื่นขวางทำให้การตรวจสถานที่เกิดเหตุได้รับความไม่สะดวก เทียบเคียงได้กับกรณีเจ้าพนักงานขอค้นบ้าน แต่เจ้าของบ้านออกมายืนขวางประตูไว้ ซึ่งถือเป็นการขัดขวางตามมาตรา 138 ประการสุดท้ายอันเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น คือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความจำเป็นต้องใช้กำลังผลักดันบุคคลที่อยู่ภายในสถานที่เกิดเหตุออกมา หากว่าบุคคลผู้นั้นใช้กำลังขัดขืน ก็จะเป็นความผิดฐานต่อสู้อย่างเจ้าหน้าที่ หรือแม้ผู้ที่ฝ่าฝืนอยู่ในสถานที่เกิดเหตุไม่ยินยอมออกมาตามคำสั่งด้วยการนั่งหรือนอนเฉย จนเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใช้กำลังหามออกมาซึ่งไม่เป็นการต่อสู้อีกก็ตี แต่ถ้าได้ผลักดันไม่ให้หามออกไป ถือว่าได้มีการกระทำอันเป็นการต่อสู้ออกมาแล้ว

ความเหมาะสมในการบังคับใช้ มาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ข้อดีของการบังคับใช้

การบังคับใช้กฎหมายในการรักษาสถานที่เกิดเหตุของต่างประเทศ ไม่ว่าจะประเทศสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่น สามารถนำสภาพบังคับทางอาญาในความผิดฐานต่อสู้ออกไปบังคับใช้เพียงมาตราเดียว แต่กลับปรากฏว่าการรักษาสถานที่เกิดเหตุของประเทศทั้งสองมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก จากผลการศึกษานำมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ได้โดยไม่มีข้อขัดข้องเช่นเดียวกัน ที่สำคัญความเด็ดขาดแห่งอำนาจรัฐในการดูแลสถานที่เกิดเหตุก็จะมีประสิทธิภาพมาก อันเนื่องมาจากสภาพบังคับของมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีอัตราโทษสูง เป็นเหตุให้บุคคลทั่วไปไม่กล้าฝ่าฝืน

บางกรณีอาจนำมาตราการของมาตรา 38 ไปบังคับใช้ในขั้นตอนการตรวจสถานที่เกิดเหตุ ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นการประมาทให้มีผู้ฝ่าฝืนเข้าไปหรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นมาตรการในการ รักษาสถานที่เกิดเหตุโดยทางอ้อม

ข้อเสียของการบังคับใช้

แม้มาตรการทางกฎหมายของไทย สามารถนำไปบังคับใช้ได้ทั้งสภาพบังคับที่มีโทษหนัก และเบา อันน่าจะถือได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีอยู่สามารถนำไปบังคับใช้ในการ รักษาสถานที่เกิดเหตุในกรณีต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงดีกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาหรือ ญี่ปุ่น อย่างน้อยเส้นกันสถานที่เกิดเหตุ ถือได้ว่ามีกฎหมายอาญามาตรา 368 รองรับโดยปริยาย หากเจ้าหน้าที่ตำรวจมุ่งนำมาตราการของมาตรา 138 อันเป็นโทษหนักมาบังคับใช้ โดยมีแนวคิด ว่าผู้ชนมักฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้รักษาสถานที่เกิดเหตุ อาจเกิดความ ผิดพลาดได้ง่าย หากบุคคลผู้อยู่ในข่ายจะถูกดำเนินคดี มิได้มีเจตนาฝ่าฝืนอำนาจรัฐร้ายแรงถึงขั้น นั้น

การนำสภาพบังคับที่เป็นโทษหนักไปบังคับใช้กับผู้ชน ย่อมมีความจำเป็น แต่ในอดีตที่ ผ่านมาผู้ชนหาใช่ไม่มีประโยชน์เสียทีเดียว กลับเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการติดตามจับกุม คนร้ายเสมอมา อีกทั้งหลักการสืบสวนอาชญากรรมพื้นฐานที่สำคัญ เจ้าหน้าที่สืบสวนต้อง ใช้ ศิลปะในการซักถามปากคำ ผู้ที่อาจให้การเป็นพยานและอยู่ในบริเวณที่เกิดเหตุในทันที เป็นหลัก จิตวิทยาอย่างหนึ่งที่ว่าพยานมักแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้อื่นในสิ่งที่ตนรู้เห็นเกี่ยวกับ อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในบริเวณที่เกิดเหตุนั่นเอง ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาการมุ่งแต่จะนำ มาตราการตามมาตรา 138 บังคับใช้ ก็อาจทำให้ชาวบ้านเพิกเฉย ไม่นำพาต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะเกรงว่าหากพลาดพลั้งอาจถูกดำเนินคดีซึ่งมีโทษสูงได้ จึงต้องไม่ลืมว่าพยานหลักฐาน ในการกระทำผิด ในปัจจุบันมิใช่มุ่งแต่พยานวัตถุ พยานเอกสาร หากแต่พยานบุคคลก็ยังคงมี ความสำคัญอยู่เช่นกัน

ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 10 การชั้นสูตรพลิกศพ บทที่ 6 การพิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลในกรณีวินาศภัยอากาศยานพาณิชย์ระหว่างประเทศตกและวินาศ ภัยอื่นๆ

ข้อ 1 เมื่อมีกรณีอากาศยานตก หรือในกรณีวินาศภัยอื่นที่มีคนตายเป็นจำนวนมาก นอก

จากพนักงานสอบสวน และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ รวมทั้งประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีว่าด้วยการปฏิบัติเมื่อเครื่องบินตก และประมวลระเบียบนี้ว่าด้วยการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลในกรณีวินาศภัย ดำเนินการตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ 8 ให้นำายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่มีอาวุโสสูงสุดในสถานที่เกิดเหตุเป็นผู้ออกคำสั่งตามคำแนะนำและแนะของคณะกรรมการ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพดังต่อไปนี้

8.1 เคลื่อนย้ายผู้บาดเจ็บเพื่อช่วยเหลือนชีวิต

8.2 ห้ามเคลื่อนย้ายศพจนกว่าการชันสูตรพลิกศพ การตรวจสถานที่เกิดเหตุและการถ่ายภาพได้ดำเนินไปแล้ว

...

8.4 ไม่ให้ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และห้ามเคลื่อนย้ายชิ้นส่วนของอากาศยาน หรือซากหักพังจนกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะอนุญาต

8.5 ตรวจเก็บทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ตายไว้ในที่เดียวกับศพซึ่งเป็นเจ้าของ ขณะที่เคลื่อนย้ายศพให้ระมัดระวังความสับสนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ติดอยู่กับศพ ถ้ามีความสงสัยใดๆ ว่าวัตถุชิ้นใดไม่ใช่ทรัพย์สินของศพใด ก็ควรบันทึกไว้ให้ชัดเจน เพราะการระบุเจ้าของทรัพย์สินผิดพลาดอาจทำให้การพิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลนั้นผิดพลาดไปด้วย

...

12.4 ตรวจสถานที่เกิดเหตุ รักษาสถานที่เกิดเหตุ ทำแผนที่เกิดเหตุระบุตำแหน่ง

วัตถุพยานหลักฐาน สภาพศพ เก็บร่องรอยการก่อวินาศกรรม (ถ้ามี) และบันทึกภาพไว้²⁸

จากกฎหมายสองฉบับที่นำมาแสดงนี้เห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาพยานหลักฐาน แต่เน้นเฉพาะที่อยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงาน และการรักษาสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งผู้บาดเจ็บกับการดำเนินการต่อศพ แต่ก็เป็นการดำเนินการเฉพาะเรื่องอากาศยานตก หรือวินาศภัยเท่านั้น สำหรับการรักษาสถานที่เกิดเหตุโดยทั่วไปดังกล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย

²⁸ ทวี ตาตะยานนท์, ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ฉบับรวมเล่ม, สุตรไพศาลการพิมพ์ กรุงเทพฯ, มกราคม 2534, หน้า 323-325.

ที่บัญญัติออกมาใช้บังคับโดยตรง ซึ่งถ้ามีกฎหมายเช่นว่าออกมาใช้บังคับ และมีการอบรมเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชน หรือเจ้าพนักงานที่จะต้องเข้าไปทำงานในสถานที่นั้นให้รู้จักรักษาสถานที่เกิดเหตุ ระมัดระวังการทำงานเพื่อให้พยานหลักฐานเสียหายน้อยที่สุด ก็จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานของกระบวนการ ยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับในส่วนของการชันสูตรพลิกศพนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชน มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือเบื้องต้นเท่านั้น โดยลักษณะงานจึงไม่เกี่ยวกับการชันสูตรพลิกศพแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อกฎหมายในเรื่องนี้กับการทำงานของหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชน

3.3 ความรับผิดของผู้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามที่ได้ทำการศึกษาอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในความเกี่ยวเนื่องกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนแล้ว จะเห็นได้ว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ประสบภัย อันเป็นผลที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ว เจ้าหน้าที่นั้นก็ต้องรับผิดหากได้กระทำการด้วยความประมาท โดยไม่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะเกิดขึ้นกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม ถือเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ประสบภัย ผู้กระทำมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะต้องเข้าเงื่อนไขข้อกฎหมาย คือจะต้องมีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ ซึ่งหากว่า ผู้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น ไม่ได้มีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิด รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน มีหน้าที่อันเกิดจากการกระทำครั้งก่อนของตน

ดังนั้นเมื่อไม่ใช่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายแต่เป็นหน้าที่ทางศีลธรรม หากเราเห็น ผู้คนตกอยู่ในภยันตรายแก่ชีวิตแล้วสามารถช่วยได้แต่ไม่ช่วยแล้วเขาถึงแก่ความตาย กรณีนี้ไม่ต้องรับผิดฐานละเมิด เพราะภยันตรายถึงแก่ชีวิตนั้นเราไม่ได้เป็นผู้ก่อขึ้น เป็นเรื่องที่เขาทำตัวเขาเอง หรือในกรณีคนแก่หรือคนตาบอดเดินข้ามถนน แล้วเราเห็นจะเข้ามาชนถ้าสามารถช่วยได้แล้วไม่ช่วย ก็เช่นเดียวกันถือว่าเราไม่มีหน้าที่จะป้องกันชีวิตเขา เราก็ไม่ต้องรับผิดฐานละเมิดเนื่องจากมีหน้าที่ตามมาตรา 374

เมื่อกฎหมายยอมให้มีสิทธิและหน้าที่ได้เหมือนบุคคลธรรมดาตั้งกล่าวมาแล้ว ในตอนต้นกฎหมายจึงต้องบัญญัติให้มีผู้แสดงความประสงค์ หรือแสดงเจตนาแทนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการใช้สิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลนั้นๆ กฎหมายที่ว่าคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 75 ซึ่งบัญญัติว่า “อันความประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ย่อมแสดงปรากฏจากผู้แทนทั้งหลายของนิติบุคคลนั้น”

คำว่า “ผู้แทน” นี้ต่างจากคำว่า “ตัวแทน” ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 797 เพราะคำว่า “ผู้แทน” ตามมาตรา 75 เป็นผู้ที่แสดงความประสงค์ของนิติบุคคล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นิติบุคคลจะแสดงความประสงค์ จะใช้สิทธิหรือหน้าที่มิได้ หากไม่มีผู้แทน แต่ “ตัวแทน” นั้น เป็นบุคคลผู้มีอำนาจทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือตัวการโดยลำพังเองก็แสดงเจตนาแสดงความประสงค์เพื่อใช้สิทธิหรือหน้าที่ได้อยู่แล้ว แต่ถ้าตัวการไม่ประสงค์จะทำการใดหรือแสดงความประสงค์ได้ด้วยตนเอง ก็ตั้งตัวแทนให้ทำการนั้นๆ หรือแสดงความประสงค์นั้นๆ แทนตน ฉะนั้นถ้านิติบุคคลจะทำการใดด้วยตนเองก็กระทำโดยผู้แทน ถ้าไม่ประสงค์จะทำเองก็มอบอำนาจหรือตั้งบุคคลอื่นเป็นตัวแทนทำการแทนตน และการมอบอำนาจหรือตั้งตัวแทนนั้น นิติบุคคลก็ต้องแสดงเจตนามอบอำนาจ หรือตั้งตัวแทนโดยทางผู้แทนของนิติบุคคลอยู่นั่นเอง เกี่ยวกับผู้แทนและตัวแทนนี้ได้มี คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1808/2494 อธิบายไว้ดังนี้ เมื่อข้อบังคับของบริษัทระบุให้อำนาจกรรมการ 2 คน ทำนิติกรรมแทนบริษัทได้ ฉะนั้น กรรมการ 2 คน จึงมีอำนาจเป็นผู้แทนบริษัทในการฟ้องคดีได้ กรณีเช่นนี้กรรมการ 2 คน นั้นได้ชื่อว่าผู้แทน (representative) ของบริษัทตามมาตรา 75 มิใช่ตัวแทน (agent) ตามมาตรา 801

เกี่ยวกับตัวแทนนั้น เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตัวแทนมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน เช่น ตัวแทนโดยแต่งตั้งแสดงออกชัด และตัวแทนโดยปริยาย (มาตรา 797) ตัวแทนเชิด (มาตรา 821, 822) และตัวแทนโดยการให้สัตยาบัน (มาตรา 823) ดังนั้นหากเป็นการตั้งตัวแทนประเภทแสดงออกชัด หรือประเภทให้สัตยาบันของนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นก็จะต้องแสดงความประสงค์ในการแต่งตั้ง หรือให้สัตยาบันตัวแทน โดยทางผู้แทนของนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75 แต่ถ้าเป็นตัวแทนโดยปริยาย หรือตัวแทนเชิด การแต่งตั้งตัวแทนก็ไม่จำเป็นต้องมี ฉะนั้นนิติบุคคลอาจมีตัวแทนโดยปริยาย หรือตัวแทนเชิดได้โดยไม่ต้องแสดงความประสงค์โดยอาศัยผู้แทนตามมาตรา 75 แต่ประการใด และตัวแทนโดยปริยายของนิติบุคคลนั้น ส่วนใหญ่จะเกิดจากผู้แทนของนิติบุคคลนั่นเอง แต่เป็นผู้แทนที่ไม่ถูกตามข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง เช่น ตามข้อบังคับของบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลมีว่า ผู้ที่จะมีอำนาจทำการใดในนาม

ของบริษัทจำกัดได้ ต้องเป็นกรรมการของบริษัท 2 คน และต้องประทับตราของบริษัทด้วย หากกรรมการเพียงผู้เดียว ทำการไปในนามบริษัท หรือกรรมการ 2 คน ทำการไปแต่ไม่ได้ประทับตราบริษัทไว้ด้วยเช่นนี้ ก็ไม่ถือว่ากรรมการดังกล่าวนั้นทำการในฐานะเป็นผู้แทน ตามมาตรา 75 ของบริษัท แต่ก็อาจถือได้ว่าทำการในฐานะเป็นตัวแทนโดยปริยายบริษัทได้ และผลก็คือการที่กระทำไปนั้นผูกพันบริษัทเช่นเดียวกับกระทำโดยผู้แทนด้วยกัน มีตัวอย่างเรื่องนี้ตามคำพิพากษากฎีกาต่อไปนี้²⁹

คำพิพากษากฎีกาที่ 955/2510 หุ้นส่วนผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัดลงชื่อในสัญญาโดยมิได้ประทับตราของห้างหุ้นส่วน แต่ได้ความว่าในการทำสัญญาอื่น ๆ หุ้นส่วนผู้จัดการก็ปฏิบัติเช่นนี้ ต้องถือว่าห้างหุ้นส่วนต้องรับผิดชอบตามสัญญา แต่หุ้นส่วนผู้จัดการไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว

คำพิพากษากฎีกาที่ 853/2512 นิติบุคคลเชิดบุคคลอื่นให้อำนาจทำการแทนตน เมื่อบุคคลนั้นทำสัญญาในนามนิติบุคคล สัญญานั้นย่อมผูกพันนิติบุคคล นิติบุคคลจะยกเอาข้อบังคับของนิติบุคคลนั้นมาแย้งทักหรือบุคคลภายนอกมิได้

คำพิพากษากฎีกาที่ 362/2512 กรรมการผู้จัดการของบริษัทซึ่งเป็นบุคคล ทำสัญญาเช่าชื่อในนามบริษัทโจทก์กับจำเลย มิได้ประทับตราบริษัทตามข้อบังคับ ถือว่าบริษัทโจทก์เป็นคู่สัญญากับจำเลยแล้ว (คำพิพากษากฎีกาที่ 782/2516 ก็วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

เมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิถูกต้องแล้ว มูลนิธิปอเต็กตึ้งนี้จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ย่อมนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย คือสามารถเป็นเจ้าของนี้ ลูกหนี้ กรรมสิทธิในทรัพย์สิน ทำนิติกรรมสัญญาภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เช่นการเป็นผู้ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า สิทธิในการมีภูมิลำเนา มีชื่อใช้ชื่อ เป็นโจทก์จำเลย ทั้งคดีแพ่งและอาญา เป็นคู่สัญญา

²⁹ บัญญัติ สุชีวะ. ผู้แทนนิติบุคคล. <http://www.lawonline.co.th/Document/ArchanBunyat05.doc>. (15/09/2002)

และมีหน้าที่ เสียภาษี อากร ยื่นงบดุลบัญชีกำไรขาดทุนต่อกรมสรรพากรทุกปี และหน้าที่ ความรับผิดชอบในทางแพ่งและอาญาตามกฎหมาย และภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนที่จัดตั้งไว้ใน กฎหมาย ข้อบังคับ หรือสารจัดตั้ง

นอกจากนี้มูลนิธิปอเต็กตึ๊งยังมีความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือ

มาตรา 76 ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นแต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจ หน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็น ผู้กระทำการดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น

"การกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล" ผู้แทน หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติ บุคคล มีความหมายดังนี้คือ ผู้แทนโดยทั่วไป หมายถึงตัวแทน ทั้งนี้อาจจะเป็นตัวแทนรับมอบ อำนาจเฉพาะการ (มาตรา 800) หรือตัวแทนรับมอบอำนาจทั่วไป (มาตรา 801) ก็ได้ แต่ทาง ปฏิบัติโดยทั่วไป ผู้แทนหมายถึง ตัวแทนรับมอบอำนาจทั่วไป ผู้แทนของนิติบุคคลคนใดคนหนึ่ง อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนโดยชัดแจ้งหรือปริยายจากผู้แทนของคณะนิติบุคคลนั้น ๆ เช่น หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการของบริษัท เป็นต้น สำหรับผู้แทน ก็หมายถึง ผู้ทำการแทนนิติบุคคล ตามมาตรา 70 ได้บัญญัติว่า "ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนนิติบุคคล" ส่วนผู้แทนจะเรียกชื่ออย่างไรก็แล้วแต่ประเภทของนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา 70

ถ้าหากมีบุคคลอื่นซึ่งไม่มีฐานะเป็นผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนแต่ได้ทำตามที่ผู้แทน หรือผู้มีอำนาจทำการแทนมอบหมายหรือใช้วาน อันเป็นกิจการอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่ง นิติบุคคลนั้น และได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งแก่บุคคลอื่น เช่น ในกรณีที่เป็น ลูกจ้างของนิติบุคคล ถ้าได้กระทำละเมิดต่อบุคคลในการที่จ้างแล้วก็ให้นำมาตรา 425 มาบังคับใช้

มาตรา 425 นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการ ที่จ้างนั้น

มาตรา 426 นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น

จะเห็นว่ากรณีที่ลูกจ้างไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในทางการที่จ้างนั้นนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งการละเมิด แต่เมื่อนายจ้างได้ชดใช้สินไหมให้บุคคลภายนอกอันเป็นผลจากการทำละเมิดแล้วก็สามารถไปไล่เบี้ยเอาจากลูกจ้างได้

ดังนั้นเมื่อมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายย่อมมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายระบุเอาไว้เพราะงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยของมูลนิธิป่อเต็กตึ๊งอันเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาเป็นงานบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหลังประสบอุบัติเหตุหรือการกระทำความผิดทางอาญาโดยการเข้าช่วยเหลือสนับสนุนเจ้าพนักงานตามกฎหมายและมีหน่วยบรรเทาสาธารณภัยให้การช่วยเหลือเป็นการเฉพาะ มีเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการให้การช่วยเหลือลำเลียงผู้บาดเจ็บสู่การรักษาพยาบาลและปฐมพยาบาลเบื้องต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตและทรัพย์สินของผู้รับเคราะห์ซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามมาอีกหลายประการและความเสียหายที่เกิดขึ้นในบางครั้งอาจก่อให้เกิดการละเมิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องได้ ซึ่งความเสียหายและความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นนั้นก็จะเป็นไปตามกฎหมาย

ละเมิด คือ การกระทำใด ๆ ของบุคคลหรือการกระทำที่อยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ผู้ได้รับความเสียหายนั้นชอบที่จะได้รับการเยียวยา โดยการเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือเรียกค่าเสียหายให้ผู้ละเมิดปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติในลักษณะอื่น ๆ แล้วแต่กรณีเช่น นาย ก. ขับรถโดยประมาทเดินเลี้ยวชนนาย ข. หรือ ก. จงใจทำร้าย ข. เช่นนี้ นาย ข. ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือร่างกายย่อมเรียกให้ นาย ก. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้แต่ผู้เสียหายในเรื่องของละเมิดกฎหมายจำกัดไว้เฉพาะกรณีเท่านั้น หมายความว่ามิใช่ผู้เสียหายทุกกรณีจากการกระทำของผู้ อื่นจะมีสิทธิได้รับการเยียวยา เช่น นาย ก. ประกอบกิจการร้านขายของชำอยู่ชานเมืองเป็นเวลา ๒๐ ปี มีรายได้จุนเจือครอบครัวอย่างมีความสุขมาตลอดต่อนาย ข. ได้มาเปิดห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ข้างๆ กับร้านของ นาย ก. นับแต่นั้นมาลูกค้าทั้งหลายของนาย ก. ก็เข้าไปอุดหนุนร้านของนาย ข. จนนาย ก. ไม่อาจเปิดกิจการต่อไปได้เพราะไม่มีลูกค้าเลย ความเสียหายของนาย ก. คือขาดรายได้ที่เคยได้รับตามปกติตลอดนับสิบปีที่ผ่านมา นาย ก. ไม่อาจเรียกค่าเสียหายให้นาย ข. ชดใช้ให้ได้ลักษณะเช่นนี้มิใช่

กรณีละเมิด เพราะนาย ข. มีอำนาจกระทำลักษณะการกระทำใดจะเป็นละเมิดนั้น กฎหมายได้ระบุไว้ดังจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

๑. ความรับผิดชอบเพื่อการกระทำของตนเอง

ผู้ใดก่อความเสียหายให้แก่ผู้อื่น ย่อมต้องรับผิดชอบเยียวยาให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยวิธีการที่เหมาะสม การกระทำละเมิดต้องมีลักษณะดังนี้

ก. จงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ฉะนั้นถ้าเป็นการกระทำที่ละเมิดระวางเต็มที่แล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอีก ก็ไม่ต้องรับผิด เช่น พนักงานเสิร์ฟอาหารในภัตตาคารกำลังยกอาหารร้อนจัดไปให้ลูกค้าด้วยความระมัดระวังเต็มที่ ขณะนั้นลูกค้าคนหนึ่งรีบเดินเข้ามาไม่ทันเห็น จึงชนชามซุปรถราดบนขาของตนเองได้รับบาดเจ็บ กรณีเช่นนี้ผู้ได้รับบาดเจ็บเรียกร้องฐานละเมิดไม่ได้

ข. ผิดกฎหมาย โดยปกติกฎหมายได้คุ้มครองชีวิตร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของบุคคลไว้อยู่แล้ว การกระทำต่อสิ่งเหล่านี้โดยไม่มีอำนาจถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ค. กระทำต่อสิ่งที่กฎหมายคุ้มครอง คือ ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้ากระทำต่อสิ่งอื่นนอกจากนี้ไม่ถือว่าเป็นการละเมิด

ง. เกิดความเสียหาย ละเมิดนั้นต้องการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าไม่มีความเสียหายก็ไม่มีอะไรต้องเยียวยา เช่น คนขี่รถจักรยานประมาทเลินเล่อพุ่งเข้าชนรถบรรทุกถักยานพัง และผู้ขี่ได้รับบาดเจ็บรถบรรทุกไม่เสียหายใดๆ ลักษณะเช่นนี้ เจ้าของรถบรรทุกไม่มีสิทธิฟ้องฐานละเมิด เพราะตนเองไม่มีความเสียหายใด ๆ จากการประมาทเลินเล่อของผู้ขี่

จ. มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องสามารถคาดเห็นได้ ความเสียหายอื่น ๆ ที่ผิดปกติกฎหมายไม่รับรองที่จะเยียวยาได้

๒. ความรับผิดชอบเพื่อกระทำของบุคคลอื่น

กรณีนี้เป็นนโยบายทางกฎหมายที่กำหนดให้ ผู้หนึ่งผู้ใดต้องรับผิดแม้ว่าตนเองมิใช่เป็นผู้กระทำละเมิดโดยตรง เพราะผู้นั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากกิจการงานของผู้กระทำละเมิด หรือผู้นั้นมีหน้าที่ดูแลผู้กระทำละเมิด คือ

ก. นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของลูกจ้าง ถ้าลูกจ้างกระทำละเมิดในทางที่จ้าง

- ข. ตัวการต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของตัวแทน
- ค. ผู้ว่าจ้างทำของ "ไม่ต้องรับผิด" ต่อการละเมิดของผู้รับจ้าง เว้นแต่ ผู้ว่าจ้างทำของผิดในส่วนงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง
- ง. บิดามารดา หรือผู้อนุบาล ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของผู้เยาว์หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง
- จ. ครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือผู้รับดูแล ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้เยาว์ หรือบุคคลไร้ความสามารถ

๓. ความรับผิดชอบเพราะการมีทรัพย์สินบางประเภทไว้ในครอบครอง

ทรัพย์สินบางประเภทมีลักษณะที่เป็นอันตรายหรือมีอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลอื่นได้ โดยไม่สามารถรู้ได้ว่าจะเกิดขึ้นอย่างไร ฉะนั้นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการที่ทรัพย์สินนั้นอยู่ คือ ผู้ครอบครองย่อมมีภาระที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดจากทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งมีกรณีดังต่อไปนี้

- ก. ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ เจ้าของหรือผู้รับเลี้ยงรักษาต้องรับผิดชอบ
- ข. ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่องหรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอผู้ครอบครองต้อง รับผิดชอบ
- ค. ความเสียหายเกิดเพราะยานพาหนะ รถยนต์ ทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายโดยสภาพ เช่น เครื่องจักร วัตถุระเบิด เป็นต้น ผู้ครอบครองหรือควบคุมต้องรับผิดชอบ

๔. การเยียวยาความเสียหาย

ก. ให้กระทำการการเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นในลักษณะบุกรุก ศาลสามารถสั่งให้ออกไปจากที่ดังกล่าวได้ การกล่าวถ้อยคำหมิ่นประมาทผู้อื่น ศาลอาจสั่งให้ผู้ละเมิดประกาศคำขอโทษลงในหนังสือพิมพ์รายวัน

ข. งดเว้นกระทำการ การใช้เครื่องหมายการค้าของผู้อื่นมาประกอบธุรกิจโดยไม่มีอำนาจ การเปิดวิทยุเสียงดัง รบกวนเพื่อนบ้านข้างเคียง ศาลอาจสั่งให้ผู้ละเมิดงดเว้นการกระทำดังกล่าว

ค. ค่าสินไหมทดแทน คือ การเรียกให้ผู้ละเมิดชำระเงินเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะดังนี้

(ก). ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และเสรีภาพ ความสามารถเรียกค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการรักษาพยาบาล เช่น ค่าเดินทาง ค่าขาดรายได้จากการประกอบอาชีพขณะบาดเจ็บ ค่าเสียหายทางจิตใจ กรณีถูกระงับกระเทือนทางจิตใจอย่างรุนแรง หรือสูญเสียอวัยวะ กรณีตายสามารถเรียกค่าทำศพ ค่าเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้แน่นอน เช่น การละเมิดต่อเสรีภาพ ชื่อเสียง ศาลก็จะคำนวณตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด³⁰

(ข). ความเสียหายต่อทรัพย์สิน เรียกค่าซ่อมแซมตามที่จำเป็น ถ้าสูญเสียหมดสิ้นไปก็เรียกให้ชำระราคาทั้งหมดได้

ดังนั้น เมื่อความคิดเห็นในทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนยังไม่เป็นอันยุติ การจะแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อควบคุมและคุ้มครองบุคคลประเภทนี้จึงเป็นการยากที่จะทำได้เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นวาทะหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนเป็นวาทะหน้าที่ซึ่งสังคมยอมรับ เป็นประโยชน์ต่อทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เป็นการช่วยบรรเทาความเสียหายจากอุบัติเหตุ อุบัติภัย ไว้ในระดับหนึ่ง ดังนั้นจึงควรมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับการทำงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนในรูปของพระราชบัญญัติ การปฏิบัติงานของหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชน พ.ศ.... โดยสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย

การฝึกอบรมบุคคล ที่จะเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย ทั้งในด้านการรักษาพยาบาล การปฐมพยาบาล กฎหมายที่ควรรู้ในส่วนของการรักษาพยาบาลพื้นฐาน การรักษาที่เกิดเหตุ

กำหนดหลักเกณฑ์ ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ถ้ากระทำความผิดอาญา โดยอาศัยโอกาสจากการเกิดอุบัติเหตุอุบัติภัยโดยทุจริตจะต้องรับโทษหนักกว่าที่มีอยู่เดิมตามประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงมีการถอดถอนวิทยฐานะในฐานะผู้ชำนาญการทางด้านการกู้ภัย

³⁰ สุรศักดิ์ มณีศร. ละเมิด. (เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

http://www.law.tu.ac.th/law_center/law_document/book2/b2-1.html .(2001December 15)

หรือ การแพทย์ฉุกเฉินตัวอย่าง การลักทรัพย์จากผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ ผู้ประสบภัย ในที่เกิดเหตุ และรวมถึงระหว่างการนำส่งเพื่อการรักษาพยาบาล

กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องดังนี้

1. เรื่องค่าตอบแทนที่เหมาะสม แก่เจ้าหน้าที่
2. กำหนดโทษให้สูงขึ้น สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดอาญาต่อเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยในขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยพบเห็นบุคคลเข้ามากระทำความผิดต่อทรัพย์สินของผู้ประสบภัย จึงเข้าไประงับการกระทำจนทำให้ได้รับอันตรายผู้ที่กระทำผิดในลักษณะดังกล่าว จะต้องได้รับโทษหนักขึ้น เป็นการคุ้มครองภารกิจที่มีลักษณะของผู้ช่วยเจ้าพนักงาน
3. วางมาตรการในการคุ้มครอง และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยที่ได้รับอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ได้รับอันตรายจากซากตึกที่พังทับ ถูกไฟไหม้ตามร่างกาย หรือติดโรคเอดส์จากเลือดของผู้ประสบภัย เป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศเปรียบเทียบกับช่วยเหลือผู้ประสบภัยของ องค์กรเอกชนไทย

ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วถือว่า ระบบบริการสุขภาพ (Health system) เป็นปัจจัยหนึ่งในระดับมหภาคที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในการจัดระบบบริการเพื่อตอบสนองต่อการเจ็บป่วยที่ฉุกเฉินและไม่ฉุกเฉินนั้นมีความแตกต่างกัน การบริการที่เป็นอยู่เดิมนั้นเป็นการจัดระบบที่เหมาะสมสำหรับการเจ็บป่วยที่ไม่ฉุกเฉินและไม่รุนแรง คือการตั้งรับอยู่ในสถานที่ แต่การบริการในภาวะฉุกเฉินนั้นต้องการความรวดเร็ว ผู้ให้บริการต้องเดินทางไปสู่ผู้รับบริการซึ่งตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ชุมชนจะมีระดับสุขภาพที่ดีได้จะต้องมีการบริหารจัดการระบบบริการสุขภาพในภาวะฉุกเฉินให้ได้ดีเพื่อเป็นเครือข่ายความปลอดภัยของชุมชน (Safety Net) แนวคิดหลักในการจัดในระบบบริการสุขภาพในภาวะฉุกเฉินที่คล้ายคลึงกันคือจะต้องเป็นระบบบริการที่มีคุณภาพตามหลักวิชาการแพทย์ ให้บริการได้รวดเร็วเหมาะสมต่อสภาพการเจ็บป่วย ให้บริการได้ตั้งแต่จุดเกิดเหตุ ให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมงและประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบบริการได้อย่างเท่าเทียมกัน (Accessible for all) ¹

การรักษาพยาบาลก่อนถึงโรงพยาบาล (Prehospital care) เป็นบริการซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศเป็นเวลานานมาแล้ว ในสงครามระหว่างกรีกและโรมันได้เกิดโรงพยาบาลสนามขึ้นในบริเวณสนามรบ ในสงครามนโปเลียนได้มีศัลยแพทย์ของกองทัพชื่อ Baron Dominique Jean Larrey ได้จัดให้มีการใช้เกวียนชนิดเบาขนย้ายผู้บาดเจ็บออกจากสนามรบและให้การช่วยเหลือขั้นต้นเพื่อที่จะเพิ่มโอกาสการรอดชีวิต ในสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้รถพยาบาลฉุกเฉินชนิดใช้ม้าลากในระหว่างสงครามกลางเมือง (Civil War) ภายใต้การนำของ Dr. Jonathan Letterman ในสงครามเกาหลีในปี 1950 ได้มีการใช้เครื่องบินปีกหมุนในการเคลื่อนย้ายผู้บาดเจ็บได้อย่างรวดเร็วไปยังโรงพยาบาลศัลยกรรมกองทัพ (Mobile Army Surgical Hospital) ได้มีการผ่าตัดด่วนเพื่อช่วยชีวิตที่โรงพยาบาลนั้นแล้วจึงค่อยย้ายไปยังหน่วยรักษาพยาบาลที่ถาวรกว่า จากประสบการณ์ในสงครามเวียดนามได้ยืนยันผลของการเคลื่อนย้ายที่เร็วและการผ่าตัดอย่างรีบด่วน อัตราตาย

¹ สมชาย กาญจนสุด. <http://www.trauma.or.th\Emergency Medical service in Developed Countries .htm> (21/01/2003)

เมื่อถึงโรงพยาบาลได้ลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 8 ในสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นร้อยละ 2.5 ในสงครามเกาหลีและน้อยกว่าร้อยละ 2 ในสงครามเวียดนาม²

การวิวัฒนาการของระบบการรักษายาบาลก่อนถึงโรงพยาบาลด้านพลเรือนในปี 1860 Cincinnati General Hospital เป็นแห่งแรกแห่งหนึ่งที่มีการบริการรถพยาบาลฉุกเฉินที่มีโรงพยาบาลเป็นฐาน เชื่อกันว่ารถพยาบาลฉุกเฉินที่ใช้เครื่องยนต์คันแรกเกิดขึ้นที่ Michael Reese Hospital ของ Chicago ในปี 1899 ระบบบริการที่เรียกว่าระบบการแพทย์ฉุกเฉินหรือ Emergency Medical Services System เพิ่งเริ่มต้นในสหรัฐอเมริกาหลังจากกฎหมาย EMS Act ในปี 1966

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศได้มีกิจกรรมด้านนี้อย่างเป็นระบบมานาน เช่น ใน ญี่ปุ่น ยองกง ไต้หวัน และจีน แต่จะจำกัดในเฉพาะบางบริเวณเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันไม่กี่ปีมานี้มีการตื่นตัวในการจัดตั้งระบบดังกล่าวนี้ในอีกหลายประเทศ เช่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ เป็นต้น

ในประเทศไทยยังไม่มี การดำเนินกิจกรรมด้านนี้อย่างเป็นรูปธรรม หน่วยที่ให้บริการประชาชนในด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานภาคเอกชนที่ให้บริการโดยไม่คิดมูลค่าจัดขึ้นโดยมูลนิธิ ปอเต็กตึ๊งและมูลนิธิร่วมกตัญญู แต่การให้บริการเป็นเพียงการขนย้ายผู้บาดเจ็บและนำส่งยังโรงพยาบาลโดยผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นเพียงเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกู้ภัยซึ่งขาดความรู้และประสบการณ์ในการรักษายาบาล กิจกรรมดังกล่าวได้เริ่มต้นมาประมาณ 20 ปีเศษที่ผ่านมา เป็นกิจกรรมซึ่งทำควบคู่กันไปกับการเก็บศพและการบริการประชาชนด้านอื่นๆ ในภาครัฐได้มีการประชุมปรึกษาหารือและระดมสมองหลายต่อหลายครั้งแต่ยังไม่ได้มีการปฏิบัติขึ้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงาน “ศูนย์ส่งกลับ”ของกรมตำรวจได้จัดกิจกรรมในการให้บริการผู้บาดเจ็บขึ้นโดยมีเจ้าหน้าที่และรถพยาบาลแต่มีข้อจำกัดใช้งานเพียงการขนย้ายผู้ป่วยและเน้นเฉพาะงานที่เป็นเหตุใหญ่ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ดังนั้นการศึกษาเรื่องของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศจึงมีความน่าสนใจเพื่อจะได้สามารถนำมาเปรียบเทียบกับงานทางด้านนี้ของประเทศไทยเพื่อให้เกิดแนวคิดและสามารถประยุกต์ให้เข้ากับสังคมไทยได้ต่อไป

² สมชาย กาญจนสุต. เรื่องเดียวกัน

4.1 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ

การบริการเวชศาสตร์ฉุกเฉินในประเทศพัฒนาจัดได้ว่าเป็นการบริการการแพทย์ระดับปฐมภูมิที่ตอบสนองต่อสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนต้องได้รับจากรัฐ เนื่องจากการเจ็บป่วยฉุกเฉินเป็นภาวะที่ทำให้ประชาชนต้องตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ และนำไปสู่การตายและพิการในระยะเวลาอันสั้น มีกฎหมายที่กำหนดให้ทั้งรัฐบาลกลางและส่วนปกครองท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการให้เกิดการบริการสุขภาพในภาวะฉุกเฉินตั้งแต่จุดเกิดเหตุ มีกฎหมายคุ้มครองให้ประชาชนที่เจ็บป่วยฉุกเฉินไม่ถูกปฏิเสธการรักษาจากโรงพยาบาลต่างๆด้วยเงื่อนไขใดก็ตาม ประชาชนทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมกัน หลักการนี้ไม่มีเหตุผลใดที่ประเทศกำลังพัฒนาจะไม่ดำเนินการ แต่รูปแบบที่จะใช้ต้องให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ จึงสมควรที่จะต้องทราบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นมีรูปแบบการดำเนินงานด้านนี้อย่างไร

4.1.2 รูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ

ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง ระบบบริการสุขภาพในภาวะฉุกเฉินของประเทศต่างๆใน 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และสวีเดน ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้า และให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งผลการศึกษาพบว่ารูปแบบของการจัดตั้งหน่วยบริการช่วยเหลือผู้ประสบภัยออกได้เป็นสองแบบใหญ่ ๆ คือ

1. ระบบแองโกลอเมริกัน (Anglo-American Model of Emergency Care)

ประเทศส่วนใหญ่ที่มีการพัฒนาระบบบริการสุขภาพในภาวะฉุกเฉินในระยะหลังจะยึดรูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก จุดเด่นของระบบนี้คือ การรักษา ณ จุดเกิดเหตุกระทำโดย เวชกรฉุกเฉิน (emergency medical technicians: EMTs หรือ paramedics) โดยมีแพทย์ในหึ่งฉุกเฉินของโรงพยาบาลในชุมชนนั้นหรือโรงพยาบาลใกล้เคียงเป็นผู้รับปรึกษาให้คำแนะนำ หลังจากนั้นจะนำส่งหึ่งฉุกเฉิน (emergency department) เพื่อให้แพทย์ในงานเวชศาสตร์ฉุกเฉิน (emergency physicians: EP) ให้การดูแลแก้ไขจนพ้นจากภาวะฉุกเฉินก่อนส่งต่อเข้าสู่ระบบการดูแลต่อเนื่องต่อไป

ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้ในรายงานนี้คือสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ประเทศอื่นๆเช่น เบลเยียม แคนาดา คอสตาริกา ฮังการี สิงคโปร์ อิสราเอล มาเลเซีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน อังกฤษ ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ โปรแลนด์ ตุรกี และนิวซีแลนด์

2. ระบบฟรังโกเยอรมัน (Franco-German Model of Emergency Care)

ประเทศในยุโรปหลายประเทศใช้ระบบที่แตกต่างกันคือนำโรงพยาบาลและแพทย์ไปยังผู้ป่วย ณ จุดเกิดเหตุ ให้การรักษาภาวะฉุกเฉินเต็มที่ ณ จุดเกิดเหตุก่อนส่งต่อไปยังโรงพยาบาล โดยมีการตัดสินใจที่ชัดเจนแล้วว่าจะเข้าสู่การดูแลของแพทย์เฉพาะทางด้านใด ในระบบนี้วิสัญญีแพทย์หรือแพทย์ทั่วไปจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริการก่อนถึงโรงพยาบาล โดยมีควบคุมอยู่ที่ศูนย์สื่อสารและหน่วยฉุกเฉินขั้นสูง ไม่มีการพัฒนาแพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉิน ไม่มีการพัฒนาห้องฉุกเฉิน

ประเทศในรูปแบบนี้คือ ฝรั่งเศส สวีเดน ซึ่งเป็นตัวอย่างในการศึกษานี้ และประเทศอื่นๆเช่น เยอรมัน ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส รัสเซีย สโลวาเนีย สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น

4.1.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

(ระบบแองโกลอเมริกัน Anglo-American Model of Emergency Care)

การบริการฉุกเฉินทางการแพทย์เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1909 Julian Wise ผู้ซึ่งอายุ 9 ขวบ ได้พบเห็นผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางน้ำโดยบังเอิญโดยไม่มีใครช่วยเหลือ ตั้งแต่นั้นเด็กน้อยผู้นี้ได้กลับไปครุ่นคิดว่าจะมีวิธีที่ช่วยเหลือคนในภาวะฉุกเฉินแบบนี้ได้ ค.ศ. 1928 ความฝันของ Wise ก็เป็นจริงจากการรวบรวมอาสาสมัครมาเป็น "Roanoke Life Saving and First Aid Crew" ซึ่งได้สร้างผลงานการช่วยชีวิตจนหน่วยงานราชการท้องถิ่นให้ความสนใจและให้การสนับสนุน ถือเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการกู้ภัยและ EMS สมัยใหม่ ในปี ค.ศ. 1966 เอกสารวิจัยชิ้นหนึ่ง ชื่อว่า Accidental Death and Disability: The Neglected Disease of Modern Society ได้เน้นย้ำให้เห็นความสำคัญโดยมีหลักฐานยืนยันว่าระบบ EMS สามารถเพิ่มโอกาสในการรอดชีวิตในผู้ป่วยและบาดเจ็บฉุกเฉินก่อนที่จะมาได้รับการรักษาในโรงพยาบาลได้ และในปีเดียวกันนี้ เมื่อมีการออกกฎหมาย Highway Safety Act ระบบ EMS ในสหรัฐอเมริกาก็ได้รับการพัฒนา มีการออกกฎหมายควบคุมดูแลมาตรฐานของรถพยาบาล วิธีการปฏิบัติงานที่เป็นขั้นตอน (Protocol) และหลักสูตรบุคลากรหลายระดับ เช่น เจ้าหน้าที่กู้ชีพที่เรียกกันว่า

Emergency Medical Technician (EMT) และ นักกู้ชีพ (Paramedic) เพื่อใช้เป็นมาตรฐานหน่วย EMS ทั่วประเทศ และการฝึกอบรมในสหรัฐอเมริกาได้มีผลบังคับใช้ อุปกรณ์ในรถพยาบาลก็ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากเดิมที่สามารถขนส่งผู้ป่วยได้อย่างเดียว กลายมาเป็นรถพยาบาลที่มีอุปกรณ์ครบครันคล้ายกับห้องฉุกเฉินเคลื่อนที่ที่สามารถรักษาพยาบาลผู้ป่วย ณ จุดเกิดเหตุ เคลื่อนย้าย และให้การดูแลระหว่างทางก่อนถึงโรงพยาบาลได้จริง โดยมีหลักฐานว่าสามารถลดอัตราการเสียชีวิต และพิการลงได้ส่วนหนึ่ง และเป็นแนวทางจนหลายประเทศได้นำแนวคิดดังกล่าวไปดัดแปลงใช้ โดยเฉพาะในทวีปอเมริกาและยุโรป³

4.1.2.1 ประเทศสวีเดน

(ระบบฟรังโกเยอรมัน Franco-German Model of Emergency Care)

ประเทศสวีเดน มีพลเมืองประมาณ 8 ล้านเศษคน พื้นที่ใหญ่ 450,000 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองท้องถิ่น เป็น County councils 23 แห่ง แต่ละแห่งจะประกอบด้วย municipalities หรือ Kommune อีกหลายเขต

กฎหมายประเทศสวีเดนกำหนดให้รัฐจัดสวัสดิการด้านรถพยาบาลฉุกเฉินให้กับประชาชน โดยไม่คิดมูลค่า โดยมอบให้ County Council แต่ละแห่งเป็นองค์กรรับผิดชอบระบบรถบริการฉุกเฉิน ประกอบด้วย ระบบย่อย 2 ระบบ ซึ่งทำงานประสานกัน ได้แก่

- ระบบ Alarm Center จัดดำเนินการโดย องค์กรเดี่ยว [Non profit Organization] ร่วมจัดตั้งโดย 4 หน่วยงาน ได้แก่ รัฐบาลกลาง Federation of County Councils , Federation of Municipalities และบริษัท Telecommunication (ต่อมาบริษัท Telecommunication ถอนตัวไป) เรียกชื่อว่า S.O.S. Alarm Center มีศูนย์ใหญ่ที่ Stockholm และมีศูนย์ย่อยอยู่ใน County Councils ต่าง ๆ ทุกแห่ง ทำหน้าที่รับโทรศัพท์เรื่องฉุกเฉินทุกชนิด กดปุ่มกรองข้อมูล และส่งต่อไปยังศูนย์พยาบาลฉุกเฉิน เพื่อให้ส่งรถออกไปยังที่หมาย และประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วย Rescue และตำรวจ เป็นต้น

³ Department of Health Housing and Community Service.(1993). Medicare reference Guide [Online]. http://www.health.gov.au:80/pubs/hrom/pdf_files/heinsu3.pdf [2000, September. 8].

- Ambulance Center จัดดำเนินการโดย County Council แต่ละแห่ง โดยใช้งบประมาณส่วนใหญ่ จากการเก็บภาษีในท้องถิ่น ร่วมกับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง

County Council จะดำเนินการบริหารจัดการศูนย์รถพยาบาลเองเป็นส่วนใหญ่ แต่มีบาง County Council เริ่มทดลองจ้างบริษัทเอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีการทำสัญญากัน ครั้งละประมาณ 3 - 5 ปี หน่วยงาน Ambulance Service จะกระจายอยู่ตามจุดที่สำคัญต่าง ๆ ทั่วไปใน County Council โดยมักจะอยู่ติดกับโรงพยาบาล หรือสถานี Rescue (สถานีดับเพลิง) หรือตั้งเป็นหน่วยเอกเทศก็ได้⁴

ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน และการฝึกอบรมนั้นจะมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางควบคุม ได้แก่ Division of National Emergency and Disaster Planning ซึ่งอยู่ภายใต้ Ministry of Health and Social Affairs และมีองค์กรควบคุมในระดับ County Council แต่ละแห่ง คือ Department of ambulance medical services and emergency planning ทำหน้าที่เป็นผู้จัดหรือซื้อบริการ ควบคุมมาตรฐานคุณภาพบริการ และมาตรฐานวิชาชีพบุคลากร

ในกรณีอุบัติเหตุหมู่ อุบัติภัยจากสารเคมี หรือภัยอันตรายรุนแรง จะมีแผนเตรียมการประสานงาน มีการฝึกอบรมและมีการซ้อมแผนต่าง ๆ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วย Rescue และตำรวจ เป็นต้น

ในปัจจุบันการดำเนินการด้านนี้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีแนวทางดำเนินการ 2 รูปแบบ คือ

- การให้บริการรถฉุกเฉินโดยใช้บริการเอกชน มีประมาณ 1/3 ของท้องถิ่นในประเทศสวีเดน

⁴ Alberts KA, Brismar B, Nygren A. Major differences in trauma care between hospitals in Sweden: a Preliminary report. Qual Assur Health Care 1993 Mar;5(1):13-7

- การให้บริการรถฉุกเฉินโดยโรงพยาบาล หรือท้องถิ่น มีประมาณ 1/3 ของท้องถิ่น
ในประเทศสวีเดน ส่วนที่เหลือให้บริการทั้งสองส่วนผสมผสาน

การพัฒนาบุคลากรด้านนี้มีการกำหนดหลักสูตรการศึกษาสำหรับบุคลากรระดับต่าง ๆ
เพิ่มเติมขึ้นตามเวลาที่ผ่านไป ในปี 1990 มีการกำหนดมาตรฐานของเรื่องการส่งต่อผู้ป่วย
พยาบาลประจำรถพยาบาล ในพื้นที่ห่างไกล เช่นทางเหนือ ซึ่งมีประชากรไม่หนาแน่น มีการใช้
Helicopter ซึ่งต้องใช้แพทย์ในการประจำเนื่องจากต้องใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพราะการ
บรรทุกจำกัด⁵

4.1.3 วิธีการดำเนินการขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ องค์ประกอบหลักที่สำคัญของทั้งสองระบบ มีดังนี้

1. **การแจ้งเหตุ** ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบบริการได้ง่ายและได้ตลอดเวลา (public access)
โดยเท่าเทียมกันและไม่คำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของผู้ป่วย ในการแจ้งเหตุ จะมีหมายเลข
โทรศัพท์ฉุกเฉินที่ประชาชนจะโทรเข้าแจ้งเหตุได้ง่าย เช่น 911 ในสหรัฐอเมริกา 15 ในประเทศ
ฝรั่งเศส 00 ในประเทศออสเตรเลีย และ 112 ในประเทศสวีเดน

2. **ศูนย์ติดต่อสื่อสาร** (communication center or dispatch center) มีการจัดตั้งศูนย์สื่อสาร
ที่เชื่อมโยงไปยังหน่วยบริการภาวะฉุกเฉินทุกชนิดได้ ผู้รับแจ้งเหตุสามารถให้คำแนะนำการ
ปฐมพยาบาลเบื้องต้นจนกว่าหน่วยฉุกเฉินจะไปถึงที่เกิดเหตุได้ ในสหรัฐอเมริกาผู้รับแจ้งเหตุต้อง
ผ่านการฝึกอบรมเพื่อเป็น emergency medical dispatcher (EMD) ในฝรั่งเศสและสวีเดนศูนย์
สื่อสารฉุกเฉินทางการแพทย์จะเป็นหัวใจในการดำเนินงานเวชศาสตร์ฉุกเฉิน โดยจะมีแพทย์ผู้
ควบคุม (regulator doctor) เป็นผู้ควบคุมดูแลสั่งการ

3. **หน่วยฉุกเฉินก่อนโรงพยาบาล** (prehospital care unit) คือหน่วยที่ให้การรักษา ณ จุดเกิด
เหตุและนำส่งโรงพยาบาล หน่วยนี้จัดตั้งโดยชุมชนมีส่วนร่วม เหมาะสมกับสภาพและความ

⁵ อติศักดิ์ ผลิตผลการพิมพ์, นางสาวกิงแก้ว อุดมชัยกุล และนางจิราวรรณ กล่อมเมฆ.

เวชศาสตร์ฉุกเฉินในประเทศพัฒนา (Emergency medicine in developed countries)

<http://www.trauma.or.th\EMS%20review.htm>

ต้องการของชุมชน และปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายรองรับ มีแพทย์ควบคุมดูแลโดยตรง และมีการตรวจสอบคุณภาพอย่างเป็นระบบ ในระบบแองโกลอเมริกันมีการพัฒนาเวชกรฉุกเฉิน (EMT หรือ paramedic) หลายระดับ หน่วยฉุกเฉินก่อนโรงพยาบาลจึงมีขีดความสามารถสูง ขณะเดียวกันมีการพัฒนาห้องฉุกเฉินเป็นศูนย์กลางการสั่งการ (medical direction) และเป็นศูนย์กลางการรักษา ผู้ป่วยฉุกเฉินก่อนส่งต่อสู่ระบบแพทย์เฉพาะทางและระบบการดูแลต่อเนื่องต่อไป ในระบบของฝรั่งเศสหน่วยฉุกเฉินมีสองระดับชัดเจนคือระดับเบื้องต้นหรือหน่วยรถพยาบาลของชุมชนและหน่วยฉุกเฉินขั้นสูงซึ่งถูกจัดตั้งโดยโรงพยาบาลคือ SAMUR หรือ mobile intensive unit ไม่มีความจำเป็นต้องพัฒนาหน่วยของชุมชนให้ปฏิบัติหัตถการยากๆได้เนื่องจากหน่วย SAMUR พร้อมออกปฏิบัติการเสมอ ในระบบของสวีเดนใช้หน่วยรถพยาบาลกู้ชีพเบื้องต้น (basic life support ambulance) เป็นหลัก แต่มีรถที่ปรึกษาซึ่งเป็นพยาบาลหรือแพทย์ประจำรถพร้อมอุปกรณ์ปฏิบัติการกู้ชีพขั้นสูงแต่ไม่สามารถขนย้ายผู้ป่วยได้จึงทำหน้าที่ช่วยเหลือรถพยาบาลกู้ชีพเบื้องต้นเท่านั้น รถที่ปรึกษานี้จะออกปฏิบัติงานตามการสั่งการของแพทย์ผู้ควบคุมในศูนย์สื่อสาร ออสเตรเลียมีการเติบโตของหน่วยก่อนโรงพยาบาลในรูปของหน่วยรถพยาบาลเช่นเดียวกับในยุโรป แต่หน่วยรถพยาบาลได้ถูกพัฒนาให้ปฏิบัติการได้ทั้งการกู้ชีพเบื้องต้นและกู้ชีพขั้นสูง ขณะเดียวกันมีการพัฒนาห้องฉุกเฉินและแพทย์เวชศาสตร์ฉุกเฉินเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา⁶

4. แพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉิน ในระบบของสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ได้มีการพัฒนาแพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉินเพื่อดูแลผู้ป่วยฉุกเฉินได้ทุกประเภทก่อนส่งต่อให้แพทย์เฉพาะทางที่เหมาะสมต่อไป ในขณะที่ระบบของฝรั่งเศสแม้การพัฒนาจะเน้นที่การจัดตั้งหน่วยในโรงพยาบาลเป็นหลักเช่นกัน แต่หน่วยที่พัฒนาขึ้นมาในโรงพยาบาลเป็นหน่วยที่ออกปฏิบัติงานนอกโรงพยาบาลคือ SAMUR หรือ mobile intensive care unit โดยเน้นการรักษา ณ จุดเกิดเหตุ ในห้องฉุกเฉินเองไม่มีการพัฒนาแพทย์เฉพาะทาง ผู้ป่วยที่ได้รับการดูแลจากจุดเกิดเหตุจะถูกตัดสินใจในการรักษาแพทย์เฉพาะทางเลย ในสวีเดนหน่วยก่อนโรงพยาบาลใช้นโยบาย scoop and run เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันห้องฉุกเฉินไม่มีการพัฒนาแพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉินเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามในปี 2000 นี้ได้เริ่มมีการฝึกอบรมแพทย์เวชศาสตร์ฉุกเฉินเป็นครั้งแรกจำนวน 6 คน

⁶ Le SAMU des Hauts-de-Seine. System of Emergency Medical Assistance in France. 1993

5. การผสมผสานกับงานบริการสุขภาพด้านอื่นที่มีอยู่ (integration to health services) ทำให้ระบบบริการมีได้มีประโยชน์อยู่เพียงการรักษาพยาบาลผู้ป่วยฉุกเฉินเท่านั้น แต่ยังส่งผลนำไปสู่การสร้างเสริมสุขภาพและความปลอดภัยโดยรวมของชุมชน การผสมผสานดังกล่าวได้ปรากฏชัดเจนในหลักฐานแสดงถึงพันธกิจของหน่วยฉุกเฉินในระบบของสหรัฐอเมริกา ในระบบของฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และสวีเดนมีการพัฒนาการมาจากหน่วยรถพยาบาล (ambulance services) ดังนั้นจึงมีการกิจบริการสุขภาพด้านอื่นอยู่เดิมแล้ว นอกจากนั้นในพันธกิจของหน่วยฉุกเฉินในออสเตรเลีย และฝรั่งเศสยังได้กำหนดให้มีบทบาทในงานสร้างเสริมสุขภาพคือดำเนินการป้องกันการบาดเจ็บและการเจ็บป่วยฉุกเฉินในชุมชนอีกด้วย⁷

6.กฎหมาย มีกฎหมายกำหนดให้เกิดการจัดการบริการภาวะฉุกเฉินทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ มีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ให้บริการทั้งในโรงพยาบาลและนอกโรงพยาบาลมีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิผู้ป่วยให้ได้รับบริการอันเหมาะสมเมื่อตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน เช่น COBRAEMTALA ในสหรัฐอเมริกา และมีกฎหมายควบคุมคุณภาพการให้บริการและมาตรฐานการรักษาทั้งในโรงพยาบาลและนอกโรงพยาบาล ในประเทศออสเตรเลียได้มี Ambulance Service Act ปี 1990 กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่น มีหน้าที่จัดหาและกำกับดูแลงานบริการรถพยาบาลฉุกเฉินแก่ประชาชนและระบบการให้บริการก่อนถึงโรงพยาบาล⁸

7.งบประมาณสนับสนุน มีการจัดระบบการเงินสนับสนุนทั้งการสนับสนุนจากส่วนกลางและการจัดสรรในส่วนท้องถิ่น ทำให้ระบบบริการสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง งบประมาณนี้มีได้ค่าหนึ่งเพียงการบริการเฉพาะราย แต่รวมทั้งการเตรียมพร้อมของระบบ และการประเมินผล ในสหรัฐอเมริกามีการประมาณค่าใช้จ่ายของระบบบริการในภาวะฉุกเฉินก่อนโรงพยาบาลไว้ \$27 ต่อคนต่อปี หรือถ้าคิดทั้งอเมริกาจะประมาณ \$6.75 พันล้านต่อปี ในปัจจุบันบางรัฐได้งบประมาณมาจากภาษีอย่างเดียวซึ่งอาจเก็บสูงถึง \$20 ต่อคนต่อปี ในบางแห่งงบประมาณนี้มาจากแหล่ง

⁷ National Emergency Medical Services Education and Practice Blueprint. Columbus, OH: National Registry of Emergency Medical Technicians, 1993.

⁸ Emergency Medical Dispatch National Standard Curriculum, Instructor's Guide. Washington, D.C.: National Highway Traffic Safety Administration, 1996.

รายได้ของรัฐเฉพาะบางเรื่อง เช่นภาษีรถยนต์ ค่าธรรมเนียมใบขับขี่รถยนต์ การละเมิดกฎจราจร และภาษี ในประเทศออสเตรเลียงบประมาณจ่ายโดยรัฐซึ่งมาจากภาษีทั่วไป ในกรณีฉุกเฉินการเรียกใช้รถพยาบาลและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆรวมทั้งการรักษาในห้องฉุกเฉินและการรักษาแบบผู้ป่วยใน อย่างไรก็ตามการเรียกใช้รถพยาบาลในกรณีอื่นเช่นการนัดตรวจต่อเนื่องในลักษณะผู้ป่วยนอกมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นที่มีความแตกต่างในการจ่ายขึ้นกับลักษณะกองทุนสุขภาพที่แตกต่างกันไปในแต่ละคน

8. การพัฒนาบุคลากร ทั้ง 4 ประเทศ มีการฝึกอบรมทุกระดับ ทั้งประชาชนทั่วไป (bystander) ผู้ช่วยเหลือเบื้องต้น (first responder) เวชกรฉุกเฉิน (emergency technician) คือ ให้บริการ ณ จุดเกิดเหตุและนำส่งโรงพยาบาล พยาบาลซึ่งมีบทบาททั้งในห้องฉุกเฉินและการดูแลระยะก่อนโรงพยาบาล และแพทย์ซึ่งมีบทบาททั้งในห้องฉุกเฉินและการดูแลระยะก่อนโรงพยาบาลเช่นกันในระบบของสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลียจะมีการฝึกอบรมเป็นสายวิชาชีพเฉพาะทั้งเวชกรฉุกเฉินและแพทย์เวชศาสตร์ฉุกเฉิน ในขณะที่ฝรั่งเศสและสวีเดนเป็นการอบรมเสริมจากสายวิชาชีพอื่นเช่นพยาบาล แพทย์ทั่วไป หรือวิสัญญีแพทย์⁹

9. งานวิจัยด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉิน ทั้ง 4 ประเทศมีการสนับสนุนการวิจัยทั้งเชิงคลินิกและวิจัยเชิงระบบ อย่างไรก็ตามงบประมาณที่ใช้ในการวิจัยด้านอุบัติเหตุยังมีสัดส่วนน้อยกว่าด้านอื่น

4.1.4 ความรับผิดชอบในความเสียหายขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า งานด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศนั้น มีการแบ่งแยกกันในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้ง 2 ขั้นตอน คือ ทั้งในขั้นตอนการช่วยเหลือให้ผู้ประสบภัยพ้นจากสภาพภัยที่ประสบอยู่ ในขั้นตอนนี้จะให้เป็นที่ของหน่วยงานดับเพลิงท้องถิ่น ซึ่ง มิใช่มีเพียงหน้าที่ดับเพลิงเท่านั้น แต่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่การกู้ภัยได้ตลอดเวลา และถือเป็นหน้าที่ปกติและมีการปฏิบัติงานด้านนี้สืบเนื่องตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นกรณี

⁹ Snyder JA, Baren JM, Ryan SD, Chew JL, et al: Emergency medical service system development: Results of the state-wide emergency medical service technical assessment program. Ann Emerg Med 1995;25:768-775.

เล็กน้อย เช่น ลูกแมวดูดอยู่บนที่สูง จนถึงกรณีอาคารถล่ม ซึ่งพบว่ามีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือได้ทุกระดับ ส่วนอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กันก็คือ งานบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินที่มีชื่อเรียกต่างๆกันไป เช่น หน่วย “SAMUR” หรือ Mobile Intensive Unit ของประเทศฝรั่งเศส , หน่วยรถพยาบาลกู้ชีพเบื้องต้น หรือที่เรียกว่า “basic life support ambulance” ของประเทศสวีเดน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน หรือที่เรียกว่า “Emergency Medical Services System” จะให้การรักษายาบาลหลังจากที่ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือแล้ว หรือหลังจากถูกค้นพบแล้ว แต่ยังไม่มีการช่วยให้พ้นจากสภาพภัยที่ประสบอยู่ โดยมีเจ้าหน้าที่เวชกรฉุกเฉิน หรือที่เรียกว่า Emergency Medical Technicians : EMTs หรือ paramedics เป็นผู้กระทำหน้าที่ประเมินสภาพผู้ป่วย ให้การรักษายาบาล และตัดสินใจใช้เวชภัณฑ์ ภายใต้การควบคุมดูแลของแพทย์จริงๆ อีกครั้ง ก่อนนำส่งโรงพยาบาล เพื่อให้การรักษาเต็มรูปแบบต่อไป

การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ ในส่วนของการกู้ภัย (Rescue) ผู้ดำเนินการเป็นเจ้าหน้าที่ดับเพลิง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของท้องถิ่นนั้นๆ จึงเท่ากับเป็นการดำเนินงานโดยรัฐ หากเกิดความเสียหายเกิดขึ้น หน่วยงานดังกล่าว ก็จะมีฐานความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงาน แต่ในขณะที่งานบริการด้านการแพทย์ฉุกเฉินในส่วนของ การรักษายาบาล จะมีทั้งรูปแบบที่เป็นของรัฐ และการให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินของเอกชน และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ว ก็จะมี ความรับผิดชอบเช่นเดียวกับหน่วยงานเอกชนของไทย โดยที่ทั้งตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และหน่วยงานเอกชนที่เป็น คู่สัญญากับรัฐในการให้บริการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ก็จะต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องการกระทำโดยประมาทในทางอาญา และความรับผิดในทางละเมิด โดยองค์กรเอกชนที่ให้การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย จะต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอง ทั้งนี้ เป็นไปตามพื้นฐานในเรื่องความรับผิดของนายจ้างในการกระทำละเมิดของลูกจ้าง

4.1.4.1 เปรียบเทียบพื้นฐานความรับผิดของนายจ้างในการทำ

ละเมิดของลูกจ้างตามกฎหมายต่างประเทศ

- มาตรา 425 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย กรมร่างกฎหมายอ้างที่มา จากมาตรา 831 BGB(ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน) และมาตรา 715 ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น แต่ใน index of civil code ซึ่งพระยามนรราชเสวีได้รวบรวมไว้ระบุว่า มาตรา 425 ประมวลกฎหมายแพ่งและมีที่มาจาก มาตรา 831 BGB

- มาตรา 831 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันบัญญัติว่า

"บุคคลซึ่งจ้างคนอื่นทำงานใด ย่อมต้องชดใช้ค่าทดแทนในความเสียหาย ซึ่งผู้นั้นได้ก่อขึ้น โดยมีขอบด้วยกฎหมายต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติงานนั้น หน้าที่ที่จะชดใช้ค่าทดแทนย่อมไม่เกิดขึ้น ถ้าหากนายจ้างได้ใช้ความระมัดระวังตามธรรมดาในการเลือกลูกจ้าง และกรณีที่ต้องจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้และควบคุมดูแลงาน ตนได้ใช้ความระมัดระวังตามธรรมดาเกี่ยวกับการจัดหาและการควบคุมดูแล หรือความเสียหายย่อมเกิดขึ้นได้ แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้น"³

ความรับผิดของนายจ้างในการกระทำของลูกจ้างในมาตรา 831 BGB นี้ ถือว่าเหตุที่นายจ้างต้องรับผิดก็เพราะนายจ้างเป็นผู้ผิดเอง เป็นความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีความผิด (Liability based on fault) คือ ต้องปรากฏว่านายจ้างมีความผิดในการจัดหาลูกจ้างที่มาทำงานในการจัดหาเครื่องมือในการทำงาน หรือบกพร่องในการควบคุมบังคับบัญชา แต่เพื่อลดความแข็งกระด้างของหลัก Liability based on fault มาตรา 831 จึงได้กำหนดข้อสันนิษฐาน "ความผิด" เอาไว้ และนายจ้างสามารถที่จะปลดเปลื้องความรับผิดได้ ก็ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่า นายจ้างได้ใช้ความระมัดระวังในการคัดเลือก อบรม หรือควบคุมบังคับบัญชาลูกจ้าง ทั้งนี้กฎหมายเยอรมัน ไม่ได้พิจารณาว่าการกระทำของลูกจ้างเป็นความผิดหรือไม่ ดังนั้นแม้ลูกจ้างจะไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นายจ้างก็ต้องรับผิดถ้านายจ้างไม่สามารถพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานของกฎหมายได้⁴ ดังนั้นความรับผิดของนายจ้างตามกฎหมายเยอรมันนี้ จึงไม่ใช่ความผิดในการกระทำของบุคคลอื่นที่เดียวนัก

³ มาตรา 831 BGB บัญญัติว่า "A person who employs another to do any work is bound to compensate for any damage which the other unlawfully cause to a third party in the performance of his work. The duty to compensate does not arise if the employer has exercised ordinary care in the selection of the employee, and, where he has to supply appliances or implements or to superintend the work, has also exercised ordinary care as regards such supply or superintendence, or if the damage would have arisen, notwithstanding the exercise of such care.

- มาตรา 715 ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น

มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 709, 716, 831 และ 840 มีความคล้ายคลึงกับประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 831 ดังกล่าว แต่ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ไม่มีบัญญัติถึงกรณีที่นายจ้างเป็นผู้จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ว่า ถ้าได้ใช้ความระมัดระวังตามธรรมดาในการจัดหาแล้ว นายจ้างก็ไม่ต้องรับผิด มาตรา 715 ประมวลกฎหมายแพ่งประเทศญี่ปุ่น บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งจ้างผู้อื่นเพื่อทำการใด ย่อมต้องชดใช้ค่าทดแทนในความเสียหาย ซึ่งบุคคลนั้นได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างปฏิบัติงานที่จ้าง"⁵

- มาตรา 1384 วรรค 5 ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส

บัญญัติว่า "นายจ้างและผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดในความเสียหาย อันลูกจ้างและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้กระทำในทางการที่จ้าง"⁶

ความรับผิดของนายจ้างในการกระทำของลูกจ้าง ตามมาตรา 1384 ประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศฝรั่งเศสนี้ อยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด เพราะกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น ถือว่าเหตุที่นายจ้างต้องรับผิดแม้ว่านายจ้างจะแสดงให้เห็นว่า นายจ้างเองไม่สามารถป้องกันมิให้ลูกจ้างกระทำกรณันั้นได้ก็ตาม ก็เพราะถือว่าลูกจ้างเป็นเพียงเครื่องมือของนายจ้าง การกระทำของลูกจ้างถือเป็นการกระทำของนายจ้าง

⁴ อนันต์ จันทร์โสภากร, "โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด", 60 ปี ดร.ปริทัศน์เกษมทรัพย์, หน้า 102.

⁵ มาตรา 715 บัญญัติว่า "A person who has employed another for a certain business is bound to make compensation for any damages caused to a third party by the person employed in the execution there of..."

⁶ มาตรา 1384 วรรค 5 บัญญัติว่า " Les maitres et les commettants, du dommage cause par leurs domestiques et preposes dans les fonctions auxquelles ils les ont employes"Dalloz, code civil, 1985.

นอกจากบทบัญญัติของประเทศดังกล่าวมาแล้ว ยังมีบทบัญญัติทำนองเดียวกันในประเทศอื่นๆ อีก เช่น

ประมวลกฎหมายลักษณะหนึ่งของประเทศสวีเดนและนอร์เวย์ มาตรา 55 วรรคแรก บัญญัติว่า " นายจ้างต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่ง เสมียน, ลูกจ้าง, คนงานของตน ได้ก่อขึ้นในการปฏิบัติงานของตน ถ้าหากตนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ตนได้ใช้ความระมัดระวังตามพฤติการณ์เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายชนิดนั้น หรือแม้จะใช้ความระมัดระวังก็ยังคงเกิดความเสียหายอยู่นั่นเอง"

ประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี มาตรา 2049 บัญญัติว่า" นายจ้างและตัวการต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดของลูกจ้างหรือตัวแทนในการปฏิบัติงานที่ตนรับจ้างมา"

ในระบบกฎหมาย Common Law ก็ได้วางหลักไว้ว่า "นายจ้างต้องมีความรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งลูกจ้างของตนได้กระทำไปในทางการที่จ้าง"⁷

จากประมวลกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว สามารถแบ่งแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดของความรับผิดของนายจ้างในการกระทำของลูกจ้างได้เป็น 3 ประเภท

ประเภทแรก ความรับผิดของนายจ้างเป็นความรับผิดเด็ดขาด นายจ้างไม่อาจโต้แย้งคัดค้าน หรือพิสูจน์ให้ตัวเองหลุดพ้นจากความรับผิดได้เลย ความเห็นฝ่ายนี้ได้แก่กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law คือ อังกฤษ และอเมริกา

ประเภทที่ 2 ความรับผิดของนายจ้าง เป็นข้อสันนิษฐานความผิดไม่เด็ดขาด นายจ้างอาจพิสูจน์หรือยกข้อต่อสู้เพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดได้ ความเห็นประเภทนี้ได้แก่ประเทศสวีเดนและนอร์เวย์

⁷ R.W.M. Dias and B.S Markesinis. Tort Law, p.290. Philip S. James, General Principles of the Law of Torts, 4th ed, (London : William clowes and sons Ltd., 1978) p.356.

ประเภทที่ 3 ความรับผิดของนายจ้างเป็นข้อสันนิษฐานความผิดตามกฎหมาย แต่อยู่บนแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดถือว่าความผิดที่เกิดขึ้นนายจ้างมีส่วนต้องรับผิด เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ได้แก่ กฎหมายของประเทศเยอรมันและญี่ปุ่น

แม้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 จะมีที่มาจาก BGB มาตรา 831 แต่นักนิติศาสตร์ส่วนใหญ่กลับเห็นว่าความรับผิดของนายจ้าง ตามมาตรา 425 เป็นความรับผิดเด็ดขาดเช่นเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศส กล่าวคือ

มาตรา 425 บัญญัติว่า " นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น" คำว่า "ผลแห่งละเมิด" นี้ในทางตำราอธิบายว่า การกระทำของลูกจ้างต้องถือว่าเป็นการทำละเมิดเสียก่อน นายจ้างจึงจะต้องรับผิด ถ้าการกระทำของลูกจ้างไม่เป็นละเมิดแล้ว นายจ้างก็ไม่ต้องรับผิด แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น การที่จะถือว่าลูกจ้างทำละเมิดต้องพิจารณาตามหลักในมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือการกระทำของลูกจ้างต้องเป็นความผิด โดยลูกจ้างจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย และนายจ้างจะต้องรับผิดด้วยก็ต่อเมื่อลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องนำสืบ "ความผิด" ของลูกจ้าง ซึ่งในเรื่องนี้ต่างกับกฎหมายเยอรมันโดยสิ้นเชิง เพราะกฎหมายเยอรมัน แม้จะไม่มี ความผิด คือมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นายจ้างก็อาจต้องรับผิด มาตรา 425 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมีลักษณะใกล้เคียงกับมาตรา 1384 ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มากกว่ามาตรา 831 BGB

ในการดำเนินคดีฐานละเมิดต่อนายจ้างให้รับผิดในการทำละเมิดของลูกจ้างตามมาตรา 425 โจทก์มีภาระหน้าที่นำสืบว่าลูกจ้างทำละเมิด มาตรา 425 ไม่ใช่กรณีที่นายจ้างมีส่วนในการกระทำความผิด เพราะนายจ้างมีความผิดก็จะต้องรับผิดตามมาตรา 420 หรือ 432 แต่อย่างไรก็ตามความคิดที่ว่า ความรับผิดของนายจ้างต้อง มีความผิดของลูกจ้างตามมาตรา 420 เป็นเงื่อนไขแห่งความรับผิดนี้ ได้มีแนวความเห็น แตกต่างออกไปว่า ความรับผิดใน "ผลแห่งละเมิด" ที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้มีกรณีที่ลูกจ้างต้องมีความผิดมาตรา 420 เท่านั้น แต่ควรรวมถึงความรับผิดทางละเมิดประการอื่น ซึ่งเป็นความรับผิดเด็ดขาด โดยที่ไม่ต้องมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของลูกจ้างด้วย เช่น ความรับผิดอันเกิดจากทรัพย์อันตรายเป็นต้น อาจมีกรณีซึ่งลูกจ้างเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอันเดินด้วยเครื่องจักรกล ขณะ

ทำงานให้นายจ้างทำให้บุคคลภายนอกต้องได้รับ ความเสียหายจากการทำงานของยานพาหนะดังกล่าว โดยที่ลูกจ้างไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเล็กน้อย ดังนี้ตัวลูกจ้างต้องมีความผิดตามมาตรา 437 เมื่อการทำงานของลูกจ้างอยู่ในทางการ ที่จ้าง นายจ้างก็ควรต้องรับผิดชอบกับลูกจ้างตามมาตรา 425 ด้วย

แต่ก็มีความเห็นที่ยังคงยืนยันว่า ความรับผิดชอบของลูกจ้างนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 420 เท่านั้น เพราะมาตรา 425 ตอนท้าย บัญญัติว่า "ผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง" แสดงว่ากฎหมายต้องการบังคับเฉพาะกรณีที่ลูกจ้างได้กระทำละเมิดเท่านั้น ไม่รวมถึงการละเมิดที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้เป็นพิเศษในความรับผิดชอบเด็ดขาด ซึ่งถ้าหากจะตีความกฎหมายตามความเห็นฝ่ายนี้แล้ว ผลในการบังคับใช้กฎหมายน่าจะแคบเกินไป จนไม่อาจคุ้มครองบุคคลภายนอกได้ในบางกรณีดังที่กล่าวมาแล้ว

ในส่วนนี้ก็จะพบว่า ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นขององค์กรเอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ ไม่แตกต่างจากความรับผิดชอบขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนในประเทศไทย แต่ในต่างประเทศมีกฎหมายรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน อันมีหน้าที่ตามสัญญา และการการดำเนินธุรกิจทางการค้าอย่างหนึ่ง ขณะที่องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่ เป็นองค์กรที่ดำเนินการทางด้านนี้เพื่อการกุศล ซึ่งการบังคับใช้กฎหมาย บางครั้งไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากการเรียกร้องให้องค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน เพื่อการกุศล เมื่อรับผิดชอบในทางละเมิดนั้นจะต้องพิจารณาความช่วยเหลือเป็นการกระทำโดยมีหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำลงไปโดยที่มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะหน้าที่ตามกฎหมาย หน้าที่ตามสัญญา หรือหน้าที่อันเกิดจากการกระทำในครั้งก่อน ๆ ของตน ผู้กระทำต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของตน แต่หากการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรการกุศลนั้น เป็นการกระทำโดยไม่มีหน้าที่ แต่เป็นการกระทำตามศีลธรรมอันดีเท่านั้น หากยังไม่ทำการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ว องค์กรการกุศลย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในทางละเมิด เนื่องจากไม่มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยของต่างประเทศกับองค์กรเอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อการกุศลไทย

การเปรียบเทียบรูปแบบงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยองค์กรเอกชนในต่างประเทศกับองค์กรเอกชนในประเทศไทย พบว่ามีความแตกต่างกันบ้างในบางส่วน เนื่องจากการดำเนินงานด้านนี้ในต่างประเทศประกอบไปด้วย 2 ส่วนเสมอ โดยในส่วนงานกู้ภัยจะเป็นหน่วยงานของรัฐท้องถิ่น ซึ่งก็คือตำรวจดับเพลิงประจำท้องถิ่นนั่นเอง ส่วนงานบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินนั้น มีทั้งที่เป็นของรัฐ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว นิยมจ้างเอกชนเข้ามารับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินการด้านธุรกิจบริการทางการแพทย์อย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับโรงพยาบาลเอกชน แต่ในประเทศไทยนั้นการดำเนินการเป็นไปในแบบ หน่วยเดียว ทำหน้าที่ทั้งกู้ภัยและนำส่งโรงพยาบาลให้เร็วที่สุด โดยยังขาดการรักษาพยาบาลฉุกเฉิน ระหว่างนำส่งโรงพยาบาลซึ่งส่วนใหญ่จะพบได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของเหล่ามูลนิธิบรรเทาสาธารณภัยเพื่อการกุศล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันในวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ แม้ว่าจะเป็นการให้บริการกับสังคมโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่ก็ถือได้ว่ามีรูปแบบจุดประสงค์ของการทำงานที่คล้ายคลึงกัน คือให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ให้ความปลอดภัย ความสูญเสียหรือความเสียหายที่จะเกิดกับชีวิตและร่างกาย แต่ในปัจจุบันในประเทศไทยเริ่มจะมีงานบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินงานด้านนี้ หากแต่ยังเป็นช่วงเริ่มต้น ยังไม่มีความแพร่หลายนัก แต่ในส่วนของการกู้ภัยซึ่งเป็นหน้าที่ของตำรวจดับเพลิงนั้น จะต้องมีการปรับปรุงขนานใหญ่ จึงจะสามารถมีความทัดเทียมกับต่างประเทศได้ ดังนั้นในที่นี้จึงขอเปรียบเทียบรูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชนในต่างประเทศ กับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชนเพื่อการกุศลของไทย เพื่อวิเคราะห์ความเหมือนกันและความแตกต่างกัน รวมทั้งข้อดีข้อเสียของแต่ละองค์กร เพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป

4.2.1 การได้รับมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่จากรัฐ

การคัดเลือกว่าจ้างองค์กรเอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ มีการบัญญัติกฎหมายให้รัฐสามารถมีอำนาจจัดหา คัดเลือกจากองค์กรเอกชนที่เห็นว่ามีเหมาะสมเหมาะสมเข้าปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละเขตตามแต่ที่จะตกลงกัน ขณะที่การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในประเทศไทยมีการดำเนินการโดยรัฐนั้น รัฐได้มอบหน้าที่การกู้ภัยให้กับเจ้าพนักงานตำรวจดับเพลิงเป็นผู้มีอำนาจช่วยเหลือได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่การประสบปัญหาภายในองค์กร ทำให้ผลการดำเนินงานยังเป็นที่ไม่น่าพอใจนัก ส่วนงานบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินนั้น

แต่เดิมนั้นคงมีเพียงศูนย์ส่งกลับโรงพยาบาลแพทย์ตำรวจที่มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ยังมีพื้นที่ให้บริการจำกัด ส่วนขององค์กรเอกชนเพื่อการกุศลเป็นการปฏิบัติงานแบบไม่มีการคิดค่าใช้จ่ายจากรัฐ หรือผู้ประสบภัย รัฐไม่ได้มอบหมายให้ปฏิบัติงานเพียงแต่วัตถุประสงค์การจดทะเบียนและการดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์นั้นไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงสามารถกระทำการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ราบใดที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย และการกระทำดังกล่าวตรงกับค่านิยมของคนไทยในเรื่องนิยมการสร้างกุศล องค์กรเอกชนเหล่านี้ในประเทศไทยจึงสามารถอยู่ได้ต่อไปแม้ว่าขีดความสามารถในการบริการจะเปรียบเทียบไม่ได้กับหน่วยงานของรัฐและในต่างประเทศ แต่ด้วยความสม่ำเสมอและผลงานที่ต่อเนื่องจึงทำให้มีความน่าเชื่อถือพอสมควรในสายตาประชาชน ซึ่งหากจะเทียบกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยองค์กรเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไปดำเนินการแล้ว ยังต้องการการพัฒนาอีกมาก หากแต่เป็นการบริการที่ไม่มีการคิดมูลค่า จึงได้รับความนิยม

4.2.2 บุคลากรขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชน

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศนั้นบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชนจะได้รับการฝึกอบรมจนเชี่ยวชาญ มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง เกี่ยวกับงานที่จะต้องปฏิบัติอย่างลึกซึ้ง และมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ให้บริการทั้งในและนอกโรงพยาบาล ถึงแม้ว่าจะมีความรู้ความสามารถแล้ว ก็ยังต้องมีการติดต่อประสานกับแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญในการขอรับคำปรึกษาและคำแนะนำในการปฏิบัติที่ถูกต้องและจำเป็น ในกรณีที่สภาพผู้ประสบภัยที่พบมีอาการขั้นรุนแรงซึ่งในด้านบุคลากรนี้ หน่วยงานราชการของไทยก็ถือได้ว่ามีความสามารถในระดับที่เชื่อถือได้เพราะได้รับการฝึกอบรมโดยหน่วยงานของรัฐและเป็นบุคคลในสาขาอาชีพอยู่แล้ว หากแต่มีปริมาณไม่เพียงพอเนื่องจากปัญหาของหน่วยงานบางหน่วยจึงไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ขณะที่องค์กรเอกชนไทยไม่มีการประสานงานทางด้านนี้ โดยมุ่งที่จะนำผู้ประสบภัยที่ได้รับอันตรายไปส่งยังโรงพยาบาลโดยเร็วที่สุด เหตุเพราะองค์กรเอกชนเหล่านี้ใช้อาสาสมัครในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งไม่มีมาตรฐานชี้วัดความรู้ความสามารถในเรื่องการปฐมพยาบาลได้ ซึ่งในบางกรณีอาสาสมัครเหล่านั้น อาจเคยได้รับการอบรมในเรื่องที่จำเป็นมาบ้างแล้ว แต่ก็ไม่สามารถคาดหมายได้ว่าอาสาสมัครแต่ละคนจะมีความชำนาญมากน้อยเพียงใด และรัฐก็ไม่มีกรอบองวิพยุฐานะแบ่งระดับเช่นในต่างประเทศซึ่งแบ่งระดับผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วเป็น ระดับประชาชนทั่วไป (By

stander) ระดับผู้ช่วยเหลือเบื้องต้น (First responder) และระดับเวชกรฉุกเฉิน (Emergency Technician) เป็นผู้ให้บริการ ณ จุดเกิดเหตุ และรัฐให้การรับรองการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านี้

4.2.3 การรับแจ้งเหตุและการติดต่อสื่อสารประสานงาน

ในต่างประเทศ การกำหนดหมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ในการรับแจ้งเหตุโดยทั่วไป มีความคล้ายคลึงกันคือมีลักษณะที่ง่ายต่อการจดจำ ใช้ตัวเลข หนึ่งถึงสามหลัก และเป็นหมายเลขเดียวกับการแจ้งเหตุด่วนเหตุร้ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งตำรวจ ดับเพลิง หน่วยบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน ในส่วนของต่างประเทศจะสามารถโอนสายไปยังหน่วยงานที่ต้องการได้ทันทีจากหมายเลขเดียวกันนั่นเอง เพื่อความรวดเร็ว อีกทั้งผู้ที่จะมาเป็นเจ้าหน้าที่ติดต่อสื่อสารนั้นจะต้องผ่านการฝึกอบรมเพื่อเป็น Emergency Medical Dispatcher (EMD.) ซึ่งเจ้าหน้าที่นี้จะต้องมีความสามารถในการให้คำปรึกษาแก้ปัญหาเบื้องต้นให้กับผู้ที่ติดต่อเข้ามาได้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนก่อนที่จะประสานงานไปยังส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่วนในประเทศไทยนั้นองค์กรเอกชนที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยมักไม่มีการรับแจ้งเหตุ ซึ่งหมายถึงประชาชน เมื่อมีความต้องการที่จะรับบริการจะไม่สามารถติดต่อมูลนิธิได้โดยตรง แต่มูลนิธิเหล่านั้นจะใช้การเฝ้าฟังการติดต่อสื่อสารของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากศูนย์วิทยุต่าง ๆ เพื่อทราบว่ามีเหตุการณ์หรืออุบัติเหตุเกิดขึ้นที่บริเวณใดแล้วประเมินสถานการณ์เอง จากนั้นจะใช้วิทยุที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ ติดต่อสื่อสารขอรถบริการของมูลนิธิ ที่ประจำจุดอยู่ให้ไปยังสถานที่เกิดเหตุ เพื่อทำการช่วยเหลือต่อไป และในกรณีกลับกันหากรถช่วยเหลือผู้ประสบภัยของมูลนิธิ ไปประสบเหตุก่อนก็จะมีแจ้งผ่านศูนย์วิทยุของมูลนิธิ กลับมายังสถานีตำรวจท้องที่

4.2.4 การปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรเอกชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นมีขั้นตอนสำคัญอยู่ 2 ขั้นตอน คือ การช่วยให้ผู้ประสบภัยพ้นจากสภาพภัยที่ประสบอยู่ และการรักษาพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย และในบางกรณีทั้งสองขั้นตอนนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กัน จากการศึกษาการทำงานการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศ พบว่าในเหตุการณ์อุบัติเหตุหนึ่งเหตุการณ์นั้น จะประกอบด้วยหน่วยงานหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยจะมีหน้าที่เฉพาะอย่าง ตัวอย่างเช่นกรณี “ 911 “ หลังเกิดเหตุการณ์ก่อการร้าย โดยการขับเครื่องบินชนอาคารเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ นิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พบว่ามีการแบ่งการทำงานของแต่ละหน่วยงานเป็น

ชั้นๆ โดยที่ชั้นในสุดของที่เกิดเหตุจะมีเพียง เจ้าหน้าที่ดับเพลิงเพียงหน่วยเดียวเท่านั้นซึ่งทำหน้าที่ดับเพลิง ค้นหาผู้รอดชีวิต และศพ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือนำผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ ออกจากซากอาคารโดยเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวที่อยู่ใกล้ซัดที่เกิดเหตุที่สุด และในกรณีที่พบผู้บาดเจ็บ เจ้าหน้าที่ดับเพลิงก็จะเรียกหน่วยบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Service) เข้าไปรับตัวหรือให้พยาบาลเบื้องต้น และหน่วยแพทย์ดังกล่าวจะเป็นผู้นำผู้ประสบภัยออกไปจากบริเวณที่เกิดเหตุสู่ขั้นการปฏิบัติการของหน่วยบริการทางการแพทย์ ซึ่งเตรียมพร้อมอยู่ในชั้นถัดมา ขณะที่วงรอบนอกสุดของที่เกิดเหตุจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการกันประชาชนให้ออกห่างจากที่เกิดเหตุในรัศมีที่กำหนด จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแต่ละหน่วยงานก็จะทำหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานของตน ส่วนในประเทศไทยเมื่อเกิดกรณีอุบัติเหตุขึ้นในบางครั้งจะพบว่าเจ้าหน้าที่มูลนิธิฯ จะปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จตั้งแต่การนำผู้ประสบภัยในพื้นที่จากสภาพภัยที่กำลังประสบอยู่ หรือที่เรียกว่า "การกู้ภัย" ให้การปฐมพยาบาลและนำผู้ประสบภัยส่งโรงพยาบาลโดยเน้นในเรื่องความรวดเร็วเป็นสำคัญมากกว่าที่จะมีการใช้ความรู้ความสามารถจากแพทย์ทำการประเมินสภาพผู้เจ็บป่วยก่อนส่งโรงพยาบาล ซึ่งการช่วยเหลือโดยการดึง กระชาก ทวบทำลายสิ่งของบางอย่างเพื่อพยายามนำผู้ประสบภัยออกจากที่เกิดเหตุให้เร็วที่สุดซึ่งบางครั้งอาจเป็นเหตุให้ผู้ประสบภัยอาจได้รับบาดเจ็บเพิ่มขึ้นหรือเสียชีวิตจากการช่วยเหลือ ขณะที่หน่วยงานของรัฐ เช่น ศูนย์กู้ชีพพนเรนทร สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพแล้วต่อไปก็จะมีรูปแบบคล้ายกันกับของต่างประเทศ

4.2.5 แพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉิน

ระบบการบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินในต่างประเทศจะมีการพัฒนาแพทย์เฉพาะทางด้านเวชศาสตร์ฉุกเฉิน เป็นผู้ดูแลผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บได้ทุกประเภทก่อนที่จะมีการส่งต่อไปให้กับโรงพยาบาล ผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บจะได้รับการดูแลจากจุดเกิดเหตุ ซึ่งงานทางด้านนี้นั้นในประเทศไทยยังไม่พบว่ามีแพทย์ผู้ชำนาญการในสาขาเวชศาสตร์ฉุกเฉินซึ่งหน่วยงานเกิดขึ้นใหม่ที่สำคัญของไทยคือ “ศูนย์กู้ชีพพนเรนทร” กำลังอยู่ในช่วงเริ่มต้นให้มีการพัฒนาในด้านดังกล่าว

4.2.6 กฎหมาย

ในต่างประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้เกิดการบริการในภาวะฉุกเฉิน ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐเพื่อไว้รับมือกับปัญหาเกี่ยวกับอุบัติเหตุต่างๆ และมีการบัญญัติกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และบุคลากรในสายงานการบริการการแพทย์ฉุกเฉินที่ให้บริการทั้งในและนอก

โรงพยาบาล เช่น กฎหมาย COBRA EMTALA ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ป่วยให้ได้รับบริการทางการแพทย์ที่เหมาะสมเมื่อตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน อีกทั้งยังมีการกำหนดในเรื่องการควบคุมคุณภาพการให้บริการและมาตรฐานการรักษาทั้งในและนอกโรงพยาบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมีกฎหมายดังกล่าว ทำให้การช่วยเหลือผู้ประสพภัยของสหรัฐอเมริกามีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง เกิดความทันสมัย และสามารถลดความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุต่างๆ ได้จริง จนเป็นตัวช่วยให้ประเทศอื่นๆ นำไปเป็นต้นแบบในการพัฒนางานในทางด้านนี้ในประเทศของตน ซึ่งประเทศไทยก็ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแต่ก็ได้มีการให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณสุขโดยมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการทางด้านสาธารณสุขโดยรัฐเป็นผู้จัดหาให้กับประชาชนทุกคน แต่ในการดำเนินการตามนโยบายนั้นยังไม่สามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากความพร้อมของหน่วยงานของรัฐที่จะมารองรับยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนจึงจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิม เช่น กฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่ง มาปรับใช้บังคับกับการทำงานรูปแบบเดียวกันนี้ หากกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นกับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ประสพภัย

4.2.7 งบประมาณ

จะเห็นได้ว่า การช่วยเหลือผู้ประสพภัยในต่างประเทศนั้น จะมีความพร้อมอย่างสูงในการให้บริการ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า กิจกรรมทางการแพทย์นั้น ในการดำเนินการจะต้องใช้ทุนทรัพย์ในการดำเนินการอย่างสูง และทุนทรัพย์นั้นรัฐเป็นผู้สนับสนุนทั้งสิ้น ซึ่งมีได้คำนึงถึงเพียงการบริการเฉพาะรายแต่รวมไปถึงการเตรียมระบบให้มีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งการประเมินผลซึ่งเงินทุนจากรัฐที่ให้การสนับสนุนองค์กรผู้ประสพภัยนั้นก็มาจากภาษีอากรของประชาชน ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วค่าภาษีบุคคลถือว่าสูงมาก รวมทั้งเงินทุนที่รัฐเก็บมาจากระบบการจัดการการจราจรและยานพาหนะ แต่เงินดังกล่าวก็จะกลับมาสู่ประชาชนในรูปแบบของการบริการช่วยเหลือผู้ประสพภัย ซึ่งถือเป็นกรณีฉุกเฉินและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ในบางกรณีอาจมีค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินการ หรือกองทุนของท้องถิ่นนั้นๆ ว่าจะมีข้อตกลงกันไว้อย่างไร ส่วนในประเทศไทยรัฐใช้นโยบายในการช่วยเหลือผู้ประสพภัยในลักษณะที่เป็นบริการที่ไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งจะได้จากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อนำไปดำเนินงานและไม่มีการคิดค่าใช้จ่ายใดๆ เพิ่มเติม หลังจากที่ได้ช่วยเหลือผู้ประสพภัยไปแล้วแต่อย่างใด ขณะที่องค์กรช่วยเหลือผู้ประสพภัยเอกชนเพื่อการกุศลในรูปแบบของมูลนิธิต่างๆ ในประเทศไทยนั้น จะใช้งบประมาณจากการหารายได้ขององค์กรเอง และอาจต้องประสบปัญหาข้อจำกัดในการ

ที่ไม่สามารถประมาณการเงินบริจาคไว้ล่วงหน้าได้ อันเป็นผลให้ ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง แต่ก็ยังปรากฏว่าองค์กรเหล่านี้ให้บริการโดยไม่มี การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้นจากผู้ประสบภัย หรือจากรัฐบาล หรือท้องถิ่นที่ให้บริการอยู่ ซึ่งถือว่ามี ความเหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งอยู่ในช่วงกำลังพัฒนาและประชาชนยังมีฐานะยากจนไม่มีความสามารถในการเสียค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าสูง

4.2.8 การพัฒนาองค์กรและการพัฒนางานวิจัย

รูปแบบขององค์กรผู้ประสบภัยในต่างประเทศนั้น ส่วนหนึ่ง เป็นการดำเนินงานในรูปแบบธุรกิจการค้า ซึ่งมีคู่สัญญาเป็นรัฐและการได้รับเลือกให้เป็นหน่วยงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย และให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินในท้องถิ่นใดก็ตาม หมายถึงสัญญาการว่าจ้างของรัฐกับองค์กรนั้นมีมูลค่าสูง ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมปฏิบัติกันมากกว่าที่รัฐจะต้องมาเสียเวลาในการจัดตั้งองค์กรขึ้นเอง ซึ่งอาจมีมูลค่าไม่แตกต่างกันกับการจ้างองค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีความยุ่งยากน้อยกว่ากันในทุกๆ ด้าน เมื่อเป็นกิจการที่สามารถสร้างรายได้สูง การลงทุนก็สูงตามไปด้วย มีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับเลือกจากรัฐบาล ก่อให้เกิดการพัฒนางานด้านนี้อย่างรวดเร็ว รวมถึงการพัฒนางานวิจัยทั้งเชิงคลินิก และเชิงระบบ ซึ่งจะแตกต่างจากองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาครัฐของไทยที่มีระบบราชการก่อกำหนดการพัฒนาเป็นไปได้อย่างเชื่องช้าและจะเห็นได้จากในปัจจุบันที่ยังไม่สามารถกำหนดมาตรฐานการให้บริการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ ในส่วนขององค์กรเพื่อการกุศลในประเทศไทย ซึ่งดำเนินการโดยไม่ได้ รับผลตอบแทนจากผู้ประสบภัย หรือจากรัฐแต่อย่างใด การดำเนินงานในรูปแบบมูลนิธิต้องรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ ศรัทธาจากประชาชนทั่วไป อันเป็นที่มาจากเงินบริจาคที่ใช้ขับเคลื่อนให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ และรัฐเองก็ไม่ได้ให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณหรือทำสัญญาว่าจ้างให้มาดำเนินการแต่อย่างใด ลำพังแต่ละมูลนิธิดำเนินการกันเองนั้นการที่จะสามารถปรับปรุงศักยภาพการให้บริการประชาชนทั้งด้านความทันสมัยในอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ และความรู้ความสามารถของบุคลากรก็ไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ เพราะมูลนิธิไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร หรือได้รับผลตอบแทนใดๆ ที่มากพอ ที่จะพัฒนาได้อย่างรวดเร็วดังเช่นในต่างประเทศ

จากการเปรียบเทียบการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยองค์กรเอกชนในต่างประเทศกับองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐบาลไทยกับองค์กรเอกชนเพื่อการกุศลของไทย

จะพบความแตกต่างที่สำคัญในหลายจุด มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันค่อนข้างมากในสาระสำคัญของจุดประสงค์การดำเนินการ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ของต่างประเทศนั้น เป็นการดำเนินการที่รัฐจัดหาว่าจ้างมาให้ให้บริการกับประชาชนในท้องถิ่น โดยคัดเลือกจากองค์กรเอกชนที่มีความพร้อมเพียงและทันสมัยทั้งด้านอุปกรณ์ รูปแบบ และบุคลากรที่มีการเสนอตัวเข้ามาแข่งขันกัน เพื่อให้ได้รับสัญญาการว่าจ้างตามระยะเวลา ซึ่งเป็นการดำเนินการธุรกิจการค้าอีกแบบหนึ่ง ซึ่งมุ่งหากำไรเป็นสำคัญ เมื่อมีการแข่งขันกันก็มีการพัฒนารูปแบบอย่างรวดเร็วได้ องค์กรมีความกล้าในการที่นำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาช่วย การทำงานเกิดการวิจัยพัฒนาได้ ซึ่งผลที่ได้ถือว่าเป็นข้อดีที่ประชาชนจะได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการมีกฎระเบียบเกี่ยวกับเรื่องการรองรับการทำงานและมาตรฐานการให้บริการด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอีก ซึ่งทำให้งานด้านนี้ในต่างประเทศประสบผลสำเร็จสามารถลดอัตราการเสียชีวิตของประชาชนในเหตุอุบัติเหตุต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก แต่ในความสำเร็จดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้นั้นก็มาจากการลงทุนที่สูงเป็นผลให้ประชาชนต้องมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นต่อหัวค่อนข้างสูง ซึ่งกรณีดังกล่าวพิจารณาเห็นว่าถ้าเกิดขึ้นในประเทศไทยก็อาจดูเหมือนว่าจะเป็นภาระที่ค่อนข้างหนักสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ทั่วไป ที่จะต้องจ่ายคืนให้กับรัฐในรูปแบบภาษีต่าง ๆ ในอัตราที่ค่อนข้างสูง

ในขณะที่การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยองค์กรเอกชนเพื่อการกุศลในประเทศไทยนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นนั้นน้อยกว่าอย่างมาก เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยใช้ทุนของมูลนิธิเอง ซึ่งทุนนี้มาจากการรับบริจาคจากประชาชนและกลุ่มธุรกิจที่ให้ความเชื่อถือในมูลนิธิต่างๆ เหล่านี้เป็นหลัก ไม่ใช่เป็นการบังคับเอาจากประชาชนทั่วไป ในแบบการเพิ่มภาษี แต่เพราะเนื่องจากการดำเนินการเองโดยที่รัฐไม่ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบทำให้งบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัยและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญ ไม่สามารถกระทำได้เพราะจะต้องมีการว่าจ้างด้วยอัตราที่สูง ดังนั้นในส่วนบุคลากรเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จึงเป็นอาสาสมัครที่ไม่มีสิ่งใดที่จะมายืนยันความรู้ความสามารถในสิ่งที่กระทำอยู่กับชีวิตและร่างกายของผู้ประสบภัย อีกทั้งรูปแบบการช่วยเหลือนั้นยังไม่มี ความชัดเจน ยังเป็นการให้การช่วยเหลือแบบเดิมที่เราสามารถพบเห็นได้จนเคยชินผ่านทางสื่อสารมวลชนแขนงต่างๆ เช่น การหิ้วแขนและขาผู้บาดเจ็บนำส่งโรงพยาบาล โดยการไม่มีการใช้อุปกรณ์จำพวกเปล หรือไม่มีการตามกระตุกใดๆ การใช้กระดาษหนังสือพิมพ์ปิดศพที่อยู่ในที่เกิดเหตุกันอุจาด และในด้านการกู้ภัยนั้น จะพบว่าเจ้าหน้าที่เอกชนเหล่านี้ในจำนวนที่มากเกินไปที่เข้าไปรุมล้อมที่เกิดเหตุตะโกนกันไปมาซึ่งอาจมีผลต่อจิตใจของผู้ประสบภัยได้ และบางครั้งการจัดตั้งร่างผู้บาดเจ็บออกจากากรถยนต์ หรืออาคารนั้น ไม่เป็นขั้นตอน หรือกระทำภายใต้การดูแลของผู้ชำนาญเช่นแพทย์ เรื่องเหล่านี้สมควรอย่างยิ่งที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามา มีบทบาท

ในเรื่องนี้โดยเร่งด่วนโดยควรมรกรกำหนดมาตรการในการแก้ปัญหาในระยะสั้น พร้อมกับพัฒนาหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐเองให้มีความเข้มแข็ง สามารถดำเนินการได้ตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ การปล่อยให้ไปตามที่เป็นอยู่นั้นจะแสดงให้เห็นถึงความด้อยพัฒนาในกิจการด้านนี้และมาตรฐานความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนที่ต่ำในสายตาของประชาชนทั่วไปและนานาชาติ

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency medical service) จึงควรมีลักษณะดังนี้ คือ เมื่อเกิดเจ็บป่วยฉุกเฉินขึ้น (อาจเป็นอุบัติเหตุหรือไม่ใช่อุบัติเหตุก็ได้) ผู้ป่วยสามารถใช้โทรศัพท์ที่ใกล้ตัวที่สุด โทรไปแจ้งขอความช่วยเหลือยังศูนย์รับแจ้งเหตุ ซึ่งเบอร์ที่ใช้โทรจะต้องเป็นเบอร์โทรที่เป็นสากลและจำง่าย และต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการโทร เช่น 911 ในอเมริกา 000 ในออสเตรเลีย 120 ในประเทศจีน หรือ 111 ในนิวซีแลนด์ เมื่อทางศูนย์ได้รับแจ้งเหตุและประเมินแล้วว่าต้องส่งหน่วยช่วยชีวิตเคลื่อนที่เร็ว (หน่วยกู้ชีพ) ออกให้ความช่วยเหลือทางศูนย์ฯ ก็จะต้องส่งให้หน่วยดังกล่าวที่อยู่ใกล้จุดเกิดเหตุที่สุด ออกไปให้ความช่วยเหลือ ซึ่งควรไปถึงที่เกิดเหตุภายใน 7-8 นาที เมื่อหน่วยกู้ชีพไปถึงที่เกิดเหตุ เขาจะต้องประเมินสถานการณ์ของผู้ป่วยให้การรักษาพยาบาลเบื้องต้น เพื่อช่วยชีวิต ณ ที่เกิดเหตุ จนอาการของผู้ป่วยคงที่หรือดีขึ้น จึงเคลื่อนย้ายผู้ป่วยนั้นไปยังสถานพยาบาลที่ได้รับการประสานงานไว้ล่วงหน้า และในขณะนำส่งสถานพยาบาลนั้นๆ ก็ยังให้การรักษาพยาบาลและดูแลผู้ป่วยตลอดเวลา เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ป่วยได้ถึงมือแพทย์ในสภาพที่ดีและยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่ ที่กล่าวว่าการช่วยเหลือและรักษาพยาบาลอย่างถูกต้อง โดยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เมื่อประสบภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ทั้ง ณ ที่เกิดเหตุอย่างมีคุณภาพและทันท่วงที มีการนำส่งโรงพยาบาลอย่างเหมาะสม และได้รับการดูแลรักษาภาวะฉุกเฉินในโรงพยาบาลโดยบุคลากรวิชาชีพที่ผ่านการศึกษาและมีคุณภาพที่เหมาะสม นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนไทยทุกคนต้องได้รับ ดังนั้นจึงน่าจะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดให้มีระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินที่มีคุณภาพ เพื่อให้เป็นหลักประกันสวัสดิภาพและความปลอดภัยแก่ประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงควรมีการจัดตั้งระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินอย่างเป็นระบบ มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำงานเพื่อพัฒนาและดูแลระบบนี้โดยตรง รวมทั้งการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาชีวิตของประชาชนที่ประสบกับอุบัติเหตุและสาธารณภัยต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการดำเนินงานในนานาประเทศที่มีระบบการแพทย์ฉุกเฉินที่พร้อมที่จะช่วยเหลือประชาชนได้ตลอดเวลา

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การให้ความช่วยเหลือประชาชนในกรณีต่างๆ นั้น ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล โดยกระทำการผ่านหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมากระทำการโดยเฉพาะ และมีผู้ดำเนินการที่เรียกว่า "เจ้าพนักงาน" เป็นผู้จัดการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จนกระทั่งบ้านเมืองมีความเป็นปึกแผ่นขึ้น จำนวนประชาชนมีความกินดีอยู่ดี และปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีต่างๆ กันนั้น จากเดิมที่รัฐบาลเป็นผู้ดูแลและจัดหาให้ประชาชนมาโดยตลอดนั้น เมื่อเวลาผ่านไปกาลเวลาได้พิสูจน์ให้เห็นว่า สัดส่วนความต้องการของประชาชนกับการตอบสนองของรัฐบาลนั้นเริ่มสวนทางกัน เกิดเป็นการขาดแคลนงานบริการจากรัฐทางด้านนี้ ทำให้เกิดกลุ่มเอกชนที่มีความสนใจรวมตัวกันแบ่งเบาภาระเกิดเป็นองค์กรเอกชนต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือกันเองและช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาสกว่าและการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งแล้วแต่ความสนใจ ความเชื่อ และศรัทธาร่วมกันขององค์กรเอกชนนั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะขอจดทะเบียนเป็นมูลนิธิเพื่อการกุศล เช่น มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นประสบความสำเร็จในสายตาของประชาชนทั่วไป

การดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในต่างประเทศที่มีแนวความคิดแตกต่างออกไปว่า ภาครัฐไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง ก็จะมีการว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการรับผิดชอบโดยการทำสัญญากับรัฐ โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายมาโดยมีการประเมินในรูปแบบต่างๆ ทำให้ปัญหาการขาดแคลนทางด้านนี้ในต่างประเทศหมดไปเนื่องจากเอกชนมีความคล่องตัวในการดำเนินการที่รวดเร็วกว่า อีกทั้งในทางด้านการค้าย่อมเกิดการแข่งขันในด้านการบริการหากเอกชนรายใดได้พิสูจน์ให้เห็นได้ว่าจะสามารถรับผิดชอบและมีคุณภาพการบริการที่ดีกว่าก็มีสิทธิที่จะได้รับเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐซึ่งมีมูลค่ามหาศาล ซึ่งในกรณีนี้หากรัฐจะต้องดำเนินการเองก็จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบใหม่ ซึ่งจะพบกับขั้นตอนทางราชการต่างๆ และประสบปัญหาความยุ่งยาก จะมีการดึงบุคลากรจากหน่วยงานอื่นเข้ามาทำหน้าที่ใหม่ และต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณของชาติอีกเป็นจำนวนมากและไม่สามารถเริ่มงานได้ทันทีขณะที่การเลือกเอกชนที่มีความพร้อมเข้ามาดำเนินการจะสะดวกและรวดเร็วกว่า

ในส่วนของประเทศไทย เนื่องจากสาเหตุเพราะการได้รับความยอมรับจากประชาชน ในการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนที่เป็นองค์กรการกุศลในบทบาท ที่มีมายาวนาน ทำให้เกิดการมองข้ามความสำคัญในความสามารถเฉพาะทางเกี่ยวกับการบริการ ทางการแพทย์ จนรู้สึกเป็นเรื่องปกติที่จะมีการหอบหิ้ว ดึงรั้งคนเจ็บ ออกจากสภาพอุบัติเหตุ ที่ประสบอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้องในทางวิชาการและสายตาของนานาชาติประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญ ในการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถจากผู้ได้รับการ ศึกษาอบรมมาเป็นอย่างดี

ในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยองค์กรเอกชนเพื่อการกุศลในประเทศไทยนั้น การได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยไม่ค่อยมีผู้ใดออกมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างจริงจังนั้น ก็เป็น เรื่องที่ดี แต่ในกรณีนี้กลับส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อรัฐบาล ที่อาจจะเห็นว่าองค์กรเอกชนเหล่านี้ ยังพอมีขีดความสามารถที่จะกระทำได้อยู่ โดยไม่กระทบกระเทือนงบประมาณของชาติ ซึ่งมีอยู่ อย่างจำกัด เรื่องนี้จึงกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญลำดับรองลงไป ไม่ใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งถ้าหากรัฐพบว่า เรื่องดังกล่าวมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน รัฐเองจะสามารถพัฒนาและ ตัดสินใจกระทำการใดๆ ให้เกิดการพัฒนางานบริการทางด้านนี้ ให้สามารถเทียบกันกับ ต่างประเทศได้เพราะหากถ้าพิจารณาการดำเนินงานโดยมูลนิธิขององค์กรเอกชน ที่ให้การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยเพื่อการกุศลซึ่งให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยไม่คิดมูลค่านั้น คงไม่สามารถพัฒนา รูปแบบความทันสมัยและวิทยาการให้ได้ระดับที่สามารถแสดงถึงมาตรฐานได้ในระยะเวลาอันสั้น ได้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก และการดำเนินการของมูลนิธิก็ไม่ได้ เป็นการแสวงหากำไร ดังนั้นในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งหากได้มีการพิจารณาอย่างลึกซึ้ง จะ พบว่า รัฐจะต้องจัดหาและส่งเสริม ให้มีการนำการบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินไปสู่ประชาชน ให้ได้อย่างมีมาตรฐาน เพื่อเป็นการลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของคนใน ชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มูลนิธิ ที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อการกุศลเหล่านี้ แม้ว่าจะได้รับการยอมรับระดับหนึ่งในทางปฏิบัติ แต่ยังไม่มีความหมายฉบับใดของไทยบัญญัติถึง บทบาทและ ข้อจำกัดว่าจะสามารถทำงานได้แค่ไหน เพียงใด ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วการเข้าไป ในสถานที่ เกิดเหตุ การนำเอาผู้บาดเจ็บส่งโรงพยาบาล หรือการเคลื่อนย้ายศพ ซึ่งมักจะกระทำ ก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมาถึงที่เกิดเหตุด้วยซ้ำ แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจในการกระทำดังกล่าว ไว้ การไปถึงที่เกิดเหตุและดำเนินการไปก่อนที่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบไปถึง อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพสถานที่เกิดเหตุ เนื่องจากการจัดระบบการทำงานขององค์กรผู้ประสบภัยเหล่านี้

ยังไม่มี ความชัดเจนนัก ไม่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบว่าเมื่อไปถึงที่เกิดเหตุแล้ว ใครมีหน้าที่ทำอะไร จึงพบเห็นเสมอว่าในการทำงานนั้นไม่สามารถควบคุมกันได้อย่างทั่วถึง มีการเข้าไปในที่เกิดเหตุมากเกินไป บางครั้งมีการแย่งกันเข้าที่เกิดเหตุโดยไม่สามารถทราบได้ว่าในบริเวณที่เกิดเหตุ นั้นสิ่งใดมีความสำคัญต่อการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานอันเป็นพยานหลักฐานสำคัญในคดี ที่สามารถใช้สืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้รวมทั้งอันตรายที่เกิดขึ้นกับตัวเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนเอง

แต่ถ้าเป็นการไปดำเนินการสนับสนุนภายใต้การกำกับของเจ้าพนักงาน ย่อมทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เอกชนนั้น สามารถแบ่งเบาภาระของเจ้าพนักงานและสามารถช่วยอำนวยความสะดวกได้มากขึ้น แต่เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับ การกระทำบางอย่างจึงกลายเป็นผิดกฎหมายไป แต่แนวทางปฏิบัติในปัจจุบันก็คือ มีการผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ตลอดมา ซึ่งเป็นกรกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะในระยะยาว ควรจะต้องมีการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและหากเจ้าพนักงานของรัฐบังคับใช้ โดยไม่มีความเข้าใจในงานของเหล่าบรรดาองค์กรบรรเทาสาธารณภัยเอกชนแล้ว ที่ผ่านมาก็คงจะมีเจ้าหน้าที่เอกชนเหล่านี้ถูกดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก หากแต่เนื่องจากเจ้าพนักงานเหล่านั้น รวมถึงประชาชนทั่วไป ต่างก็เข้าใจในเจตนาที่ดีว่า การทำงานของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ก็ส่งผลดีและความสะดวกหลายด้านแก่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ ที่ผ่านมาถึงแม้จะเกิดข้อผิดพลาดบ้างก็มักได้รับการอนุโลม ผ่อนผันและที่ผ่านมาก็มักไม่มีการดำเนินคดีในความผิดพลาดที่เกิดขึ้นมา ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงเพราะการอนุโลมและผ่อนผันโดยไม่มีการนำขึ้นกล่าวถึงนั้น สามารถสร้างความเข้าใจผิดแก่เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนได้ว่าเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้และไม่เป็นความผิด ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ติดต่อกันมานาน ก็กลับกลายเป็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่เอกชนรุ่นใหม่ ๆ ถือปฏิบัติและที่ยิ่งไปกว่านั้นคือกลายเป็นว่าเจ้าพนักงานของรัฐต้องยอมรับการปฏิบัติดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติไปด้วยแม้จะรู้อยู่ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง แต่ต้องยอมรับ

ในส่วนหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความรับผิดชอบโดยตรงอย่างชัดเจนและเพียงพอต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้นสภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดเหตุจึงเต็มไปด้วยคนจำนวนมากทั้งเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่เอกชน อาสาสมัคร นักข่าว โดยที่ไม่สามารถจัดแบ่งความรับผิดชอบให้ชัดเจนขึ้นได้ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือหากเจ้าพนักงานของรัฐบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อย่างเข้มงวดแล้ว อาจถูกบรรดาสื่อมวลชนกล่าวถึงในทางที่จะไปกระทบความรู้สึกของประชาชนในทางที่ไม่มีความมีมนุษยสัมพันธ์ได้ ซึ่งกระทบขวัญและกำลังใจของเจ้าพนักงานของรัฐ อันสามารถส่งผลถึง การปฏิบัติงานต่อไปได้ อีกทั้งการปฏิบัติงานของบุคลากรประเภทนี้

หากถือเป็นการช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรม โดยไม่รับสินจ้างรางวัลฯ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 มาตรา 25 (2) ก็ไม่จำเป็นต้องออกระเบียบคุ้มครองการปฏิบัติงาน ถือว่าเข้าข่ายยกเว้นของกฎหมาย แต่กรณีนี้หากการช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรมจะกระทำเป็นปกติประจำ ก็อาจเกิดความไม่เหมาะสมและอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่มั่นใจว่าจะเป็นการยกเว้นตลอดไปหรือไม่ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมิให้เกินข้อยกเว้นของกฎหมาย ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือผู้ปฏิบัติอาจเกิดความไม่สบายใจไม่ทราบว่าสามารถให้การช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นได้เพียงใด ภายใต้ขีดความสามารถของตนและกรอบของกฎหมาย ในการปฏิบัติงานของพวกเขา และไม่มีกฎระเบียบมารองรับ หรือคุ้มครอง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน กำหนดกรอบการปฏิบัติของตัวเจ้าพนักงานของรัฐ ที่ทำงานด้านระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินและผู้มาช่วยเจ้าพนักงานปฏิบัติงาน

ได้มีหน่วยงานหลายหน่วย ได้เคยพยายามที่จะริเริ่มการให้บริการ EMS ขึ้นในประเทศไทย แต่ส่วนใหญ่มักพบปัญหาจากระเบียบของราชการเอง ทำให้การช่วยเหลือมักล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่น วันหนึ่งมี 24 ชั่วโมงแต่อาจมีคนขับรถพยาบาลเพียงแค่วันเวลาราชการ หรือมีแพทย์ประจำเพียงบางเวลา นอกจากนั้นยังอาจไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนค่าน้ำมันและอุปกรณ์อย่างเพียงพอ เนื่องจากระเบียบราชการไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะกฎระเบียบในการจ่ายเงินค่าตอบแทนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถประสบความสำเร็จจนเป็นตัวอย่งให้อีกหลายประเทศนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศตนนั้น มีลักษณะเด่น ๆ คือมีการกำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญโดยรัฐ ที่จะต้องจัดให้มีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยไม่ว่าจะเป็นการจัดขึ้นมาโดยรัฐเองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะ หรือจัดจ้างเอกชนที่มีศักยภาพที่เหมาะสมเข้ามารับช่วงจากรัฐไปดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนด ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการแข่งขันในหมู่องค์กรเอกชนซึ่งนำมาสู่การลงทุนที่สูงขึ้น เพื่อให้มีความพร้อมทั้งในด้านอุปกรณ์ที่ทันสมัยและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้ได้รับคัดเลือกเข้าดำเนินการอันหมายถึงสัญญาที่มีมูลค่าสูงจากรัฐ

ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นมีขั้นตอนดำเนินการสำคัญ ๆ อยู่สองขั้นตอน ก่อนที่ผู้ประสบภัยจะเข้าสู่การดูแลรักษาจากแพทย์ในสถานพยาบาลคือ การกู้ภัยหรือการนำผู้ประสบภัยให้พ้นจากสภาพภัยพิบัติที่ประสบอยู่ ซึ่งงานด้านนี้ผู้รับผิดชอบโดยตรงได้แก่

หน่วยดับเพลิงท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งจะไม่ทำเพียงหน้าที่ที่เกี่ยวกับเรื่องอัคคีภัยเท่านั้น แต่จะออกดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุบัติเหตุทุกรูปแบบ อีกส่วนหนึ่งคือ การให้การดูแลผู้ประสบภัยที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิตและร่างกาย ซึ่งในส่วนนี้ก็จะมีการจัดจ้างเอกชนให้มารับไปดำเนินการซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่าระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency medical service) มีลักษณะดังนี้ คือ

เมื่อเกิดเจ็บป่วยฉุกเฉินขึ้น (อาจเป็นอุบัติเหตุหรือไม่ใช่อุบัติเหตุก็ได้) ผู้ป่วยสามารถใช้โทรศัพท์ที่ใกล้ตัวที่สุด โทรไปแจ้งขอความช่วยเหลือยังศูนย์รับแจ้งเหตุ ซึ่งเบอร์ที่ใช้โทรจะต้องเป็นเบอร์โทรที่เป็นสากลและจำง่าย และต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการโทร เช่น 911 ในอเมริกา 000 ในออสเตรเลีย 120 ในประเทศจีน หรือ 111 ในนิวซีแลนด์ เมื่อทางศูนย์ได้รับแจ้งเหตุและประเมินแล้วว่าต้องส่งหน่วยช่วยชีวิตเคลื่อนที่เร็ว (หน่วยกู้ชีพ) ออกให้ความช่วยเหลือ ทางศูนย์ฯ ก็จะสั่งให้หน่วยดังกล่าวที่อยู่ใกล้จุดเกิดเหตุที่สุด ออกไปให้ความช่วยเหลือ ซึ่งควรไปถึงที่เกิดเหตุภายใน 7-8 นาที เมื่อหน่วยกู้ชีพไปถึงที่เกิดเหตุ เขาจะต้องประเมินสถานการณ์ของผู้ป่วยให้การรักษายาบาลเบื้องต้นเพื่อช่วยชีวิต ณ ที่เกิดเหตุจนอาการของผู้ป่วยคงที่หรือดีขึ้น จึงเคลื่อนย้ายผู้ป่วยนั้นไปยังสถานพยาบาลที่ได้รับการประสานงานไว้ล่วงหน้า และในขณะที่นำส่งก็ยังให้การรักษายาบาลและดูแลผู้ป่วยตลอดเวลา เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ป่วยได้ถึงมือแพทย์ในสภาพที่ดีและยังมีชีวิตอยู่

ซึ่งมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่ ที่กล่าวว่าการช่วยเหลือและรักษายาบาลอย่างถูกต้อง โดยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เมื่อประสบภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์ ทั้ง ณ ที่เกิดเหตุอย่างมีคุณภาพและทันท่วงที มีการนำส่งโรงพยาบาลอย่างเหมาะสม และได้รับการดูแลรักษาภาวะฉุกเฉินในโรงพยาบาลโดยบุคลากรวิชาชีพที่ผ่านการศึกษามีคุณภาพที่เหมาะสม นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนไทยทุกคนต้องได้รับ ดังนั้นจึงน่าจะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดให้มีระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินที่มีคุณภาพ เพื่อให้เป็นหลักประกันสวัสดิภาพและความปลอดภัยแก่ประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2540 จึงควรมีการจัดตั้งระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินอย่างเป็นระบบ มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำงานเพื่อพัฒนาและดูแลระบบนี้โดยตรง รวมทั้งการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาชีวิตของประชาชนที่ประสบกับอุบัติเหตุและสาธารณภัยต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการดำเนินงานในนานาประเทศที่มีระบบการแพทย์ฉุกเฉินที่พร้อมที่จะช่วยเหลือประชาชนได้ตลอดเวลา

ระบบบริการแพทย์ฉุกเฉินในต่างประเทศนั้นมีมานานแล้ว สำหรับประเทศไทยในอดีตการระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินนั้น การนำส่งผู้บาดเจ็บไปรักษาพยาบาลยังสถานพยาบาลนั้น ไม่มี การรักษาพยาบาล ณ จุดเกิดเหตุแต่อย่างใด ส่วนใหญ่ผู้นำส่งจะเป็นผู้พบเห็นเหตุการณ์ หรือ มูลนิธิเอกชน ได้มีการให้การช่วยเหลือในลักษณะสังคมสงเคราะห์และการกู้ภัย โดยควบคู่กับการเก็บศพผู้เสียชีวิตในกรณีต่าง ๆ ดำเนินการโดยมูลนิธิปอเต็กตึ๊งมาตั้งแต่ พ.ศ.2480 และมูลนิธิร่วมกตัญญูตั้งแต่ พ.ศ.2513 ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือผู้ป่วยขั้นต้นและลำเลียงนำส่งโรงพยาบาล โดยที่บุคลากรและไม่มีความรู้ความสามารถและไม่มีอุปกรณ์ที่เหมาะสมและถูกวิพากษ์วิจารณ์จาก วงการแพทย์ว่าทำให้เกิดความพิการและสูญเสียมากกว่า ในภาครัฐได้มีการประชุมปรึกษาหารือ และระดมสมองหลายต่อหลายครั้งแต่ยังไม่ได้มีการปฏิบัติขึ้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงาน “ศูนย์ ส่งกลับ”ของกรมตำรวจได้จัดกิจกรรมในการให้บริการผู้บาดเจ็บขึ้นโดยมีเจ้าหน้าที่และรถพยาบาล แต่มีข้อจำกัดใช้งานเพียงการขนย้ายผู้ป่วยและเน้นเฉพาะงานที่เป็นเหตุใหญ่ในกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ปัจจุบันได้มีโรงพยาบาลในกรุงเทพฯ จัดตั้ง “หน่วยกู้ชีพ” ขึ้น เพื่อให้การรักษาพยาบาล ก่อนถึงโรงพยาบาล ได้แก่ รพ.ราชวิถี, วชิรพยาบาล, รพ.กรุงเทพ, รพ.นพรัตนราชธานี และ รพ.เลิดสิน และในส่วนภูมิภาค เช่น โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น วชิรพยาบาล กรุงเทพมหานคร ได้จัดให้มีหน่วยบริการ SMART ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ ณ จุดที่เกิดเหตุในกรุงเทพมหานครเฉพาะผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุในปลายปี 2537

หน่วยกู้ชีพ “นเรนทร” เป็นกิจกรรมซึ่งเกิดจากการริเริ่มร่วมกันระหว่างโรงพยาบาลราชวิถี และสถาบันการแพทย์ด้านอุบัติเหตุและสาธารณสุข กรมการแพทย์ ร่วมกับองค์กรภาคเอกชนที่มี บทบาทสำคัญในการให้การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุอยู่เดิมได้แก่มูลนิธิปอเต็กตึ๊งและ มูลนิธิร่วมกตัญญู พร้อมทั้งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอีกหลายแห่งได้แก่โรงพยาบาลทั้ง ภาครัฐและเอกชนและกรมตำรวจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีตำรวจในเขตและบริเวณใกล้เคียงกัน มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในการจัดเตรียมการล่วงหน้าก่อนที่กิจกรรมนี้จะเริ่มดำเนินงาน เป็นเวลา 2 ปี กิจกรรมนี้เริ่มต้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2538 โดยจัดทำเป็นโครงการต้นแบบเพื่อให้มี การบริการประชาชนที่บาดเจ็บจากอุบัติเหตุและผู้ป่วยฉุกเฉินในกรุงเทพมหานครโดยเน้นเฉพาะ บางเขตได้แก่เขตราชเทวี เขตพญาไท เขตดินแดง เขตห้วยขวางและเขตจตุจักร และเพื่อให้ได้ รูปแบบบริการชนิดนี้ในประเทศไทยอันจะเป็นต้นแบบให้กับโรงพยาบาลอื่น ๆ ทั่วประเทศต่อไป

เนื่องจากยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินของประเทศไทยที่เป็นบริการ ของรัฐยังประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการทั้งด้านการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมกับ สังคมไทย จากการศึกษาพบว่า

และยังประสบปัญหาในด้านการดำเนินการจัดการอีกมาก ดังนั้นการจัดการกับปัญหาในทั้งสองรูปแบบ คือ การบริการการแพทย์ฉุกเฉินและการกู้ภัย จึงยังต้องอาศัยการทำงานของมูลนิธิเอกชนที่ทำหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยอยู่ ดังนั้นในช่วงที่ยังต้องอาศัยองค์กรเหล่านี้ช่วยบรรเทาปัญหานั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมองไปถึงการให้การควบคุมและคุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่เอกชนเหล่านี้ไปพร้อม ๆ กัน โดยศึกษาจากกฎหมายที่อยู่เพื่อกำหนดกรอบการทำงาน และพบว่ามีความจำเป็นในการที่จะต้องเพิ่มกฎเกณฑ์บางอย่างเข้าไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกฎหมายและ เจ้าพนักงานของรัฐ

ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุป จะเห็นได้ว่ามูลนิธิปอเต็กตึ๊งนั้นมีบทบาทที่ชัดเจนในการสงเคราะห์ และช่วยเหลือผู้คนเป็นจำนวนมาก ทั้งโดยการเข้าให้การร่วมมือกับเอกชนกันเอง และในส่วนของหน่วยงานรัฐบาล อีกทั้งยังช่วยภาครัฐแบ่งเบาภาระรับผิดชอบดูแลสังคม โดยไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร โดยถือหลักการบำเพ็ญกุศลเป็นหลักในการดำเนินการ ซึ่งไม่มีองค์กรบรรเทาสาธารณภัยที่ใดในประเทศอื่น ๆ ที่จะถือเป็นภาระกิจที่กระทำเป็นประจำสม่ำเสมอ เหมือนกับที่มูลนิธิเหล่านี้ได้กระทำอยู่ ในประเทศไทย และถือว่าเป็นกิจกรรมที่ได้รับความนิยม มีอาสาสมัครจากสาขาอาชีพต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก และ ยังเป็นต้นแบบให้ก่อเกิดองค์กรอื่น ๆ เกิดขึ้นและดำเนินการในลักษณะเดียวกันเป็นจำนวนมาก ในหลายจังหวัด ส่งเสริมสร้างค่านิยมที่ดีในการช่วยเหลือกันให้เกิดขึ้นในสังคมไทยในการมุ่งบำเพ็ญประโยชน์ ต่อส่วนรวม

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า สมควรที่จะมีการพิจารณาโดยเสนอแนะ ให้รัฐทำการปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการส่วนที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยเอกชนเพื่อการกุศล มีความสอดคล้องกับกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน อันเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยแยกเป็น 2 มาตรการหลัก ดังต่อไปนี้

1. มาตรการในระยะสั้น

เนื่องจากการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นการประกอบวิชาชีพในเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตทรัพย์สิน และความอยู่รอด ของผู้ประสบภัยนั้น นอกจากจิตใจที่มุ่งมั่น ความมีศรัทธาแล้ว ยังต้องอาศัยความพร้อมทั้งด้านอุปกรณ์ และความรู้ความสามารถ เฉพาะทางที่จะต้องมีการศึกษาอย่างจริงจังซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานยิ่งขึ้นไปอีก เพราะหากพิจารณากิจกรรมในด้านการกู้ภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในแง่ของกฎหมายแล้ว พบว่าการดำเนินการนั้นไม่

สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งความไม่ สอดคล้องนี้ทำให้เกิดการละเมิดกฎหมายอันส่งผลร้าย มาสู่ตัวเจ้าหน้าที่มูลนิธิผู้ปฏิบัติ และ ความรับผิดชอบของมูลนิธิ และยิ่งกว่านั้นคือ ผู้ประสบอุบัติเหตุ เอง ซึ่งหากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเหล่านี้ได้รับการรับรองสถานภาพตาม กฎหมายในฐานะเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานแล้ว การดำเนินการในส่วนนี้ก็จะมีความถูกต้องสมบูรณ์ ตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อความคิดเห็นในทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนยังไม่เป็นอันยุติ การจะแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อ ควบคุมและคุ้มครองบุคคลประเภทนี้จึงเป็นการยากที่จะทำได้เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับการทำงานของเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชน โดยสาระสำคัญของกฎหมาย จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่

1.1 กำหนดให้มีการฝึกอบรมบุคคลที่จะเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยทั้งใน ด้านการรักษาพยาบาล การปฐมพยาบาล กฎหมายที่ควรรู้ ในส่วนของพยานหลักฐาน การรักษาที่เกิดเหตุเพื่อให้เจ้าหน้าที่เอกชนเหล่านั้นมีขีดความสามารถเป็นหน่วยบริการ รักษาพยาบาลระดับที่ 1 ซึ่งหมายถึงหน่วยบริการบุคลากรด่านหน้า ซึ่งไม่ใช่บุคลากรทางการแพทย์แต่ได้รับการอบรมในเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบเหตุฉุกเฉินมาแล้ว สามารถให้การช่วยเหลือ ปฐมพยาบาลขั้นต้น เช่น การห้ามเลือด การตามกระดูก การช่วยฟื้นคืนชีพขั้นพื้นฐาน การ เคลื่อนย้ายอย่างถูกวิธี การช่วยคลอดฉุกเฉิน ฯลฯ ซึ่งใช้รถกระบะต่อหลังคา หรือรถตู้ดัดแปลง และกำหนดข้อบังคับให้มีอุปกรณ์ช่วยเหลือระดับพื้นฐานที่เพียงพอและใช้งานได้จริงโดยบุคคล เหล่านี้จะต้องได้รับการอบรมเฉพาะจากหน่วยงานของรัฐโดยตรงตามระยะเวลาที่กำหนด ประกอบกับเครื่องหมายรับรองวิทยฐานะที่แสดงให้เห็นได้ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่และเปิด โอกาสให้สามารถเข้าศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนดในโครงสร้างบุคลากรใน EMS UNIT ซึ่งในถือว่าเป็นศาสตร์เฉพาะวิชาชีพแขนงหนึ่งที่ต้องผ่านการศึกษาอบรมเป็นการเฉพาะแล้ว สมควรที่จะ ได้รับการพิจารณากำหนดให้เป็นสาขาหนึ่งของการประกอบวิชาชีพโดยการแก้ไขกฎหมายเดิมที่มี อยู่ในปัจจุบัน หรือตรากฎหมายใหม่ในการกำหนดให้มีสาขาเวชกรฉุกเฉิน ตัวอย่างเช่น ในร่าง พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.....กำหนดให้มีการเพิ่มสาขาใหม่ได้โดยตราเป็นพระ ราชกฤษฎีกา เป็นต้น

1.2 กำหนดวิธีการในการขอเข้าเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ โดย

ให้เจ้าพนักงานของรัฐสามารถอนุญาตให้เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานไว้ก่อนได้ โดยต้องมีการรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมแสดงชื่อและนามสกุลของจำนวนผู้เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ว่ามีผู้ใดบ้างและมีอาสาสมัครร่วมด้วยกี่คนและจุดที่ประจำอยู่ โดยสามารถติดต่อประสานงานได้ตลอดเวลา โดยอาศัยการตีความอย่างกว้างในเรื่องความเป็นผู้ช่วยเหลือซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานเมื่อเจ้าพนักงานร้องขอ โดยมองว่าการร้องขอนี้สามารถกระทำไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุได้ และในกรณีที่พบเหตุที่เกิดขึ้นก่อนเจ้าพนักงานของรัฐ จะต้องได้รับคำสั่งหรือการประสานงานก่อนจากเจ้าพนักงานของรัฐทุกครั้ง

1.3 ถ้าเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยเอกชนนั้น กระทำความผิดอาญา โดยอาศัยช่องทางและโอกาสจากการเกิดอุบัติเหตุ อุบัติภัย จะต้องรับโทษหนักขึ้น ในตัวอย่างการลักทรัพย์จากผู้ที่ได้รับบาดเจ็บในสถานที่เกิดเหตุซึ่งแต่เดิมนั้นมีกฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้วหากแต่ถ้าผู้กระทำความผิดนั้นเป็นเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยสมควรที่จะต้องได้รับโทษเพิ่มขึ้นอีก และในส่วนที่ได้รับการรับรองวิทยฐานะจากหน่วยงานของรัฐแล้ว นอกจากความรับผิดชอบตามกฎหมายแล้วให้รวมไปถึงการถอนคืนวิทยฐานะซึ่งรับรองความเป็นผู้มีวิชาชีพด้วย

2 หลักเกณฑ์ในการคุ้มครอง เพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่

2.1 เรื่องค่าตอบแทนที่เหมาะสม หรือกำหนดสวัสดิการ การช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล หากได้รับบาดเจ็บ ติดเชื้อโรคร้ายแรง พิการ ทุพพลภาพ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือเจ้าพนักงานของรัฐ

2.2 กำหนดโทษให้สูงขึ้น สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดอาญาต่อเจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัยพบเห็นบุคคลเข้ามากระทำความผิดต่อทรัพย์ของผู้ประสบภัย จึงเข้าไประงับการกระทำจนทำให้ได้รับอันตราย ผู้กระทำผิดลักษณะนั้น จะต้องได้รับโทษหนักขึ้น

2.3 วางมาตรการในการคุ้มครอง เจ้าหน้าที่บรรเทาสาธารณภัย ที่ได้รับอันตรายหรือเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ได้รับอันตรายหรือเสียชีวิต จากซากตึกที่พังทับ ถูกไฟไหม้ตามร่างกาย หรือติดโรคเอดส์จากเลือดของผู้ประสบภัย เป็นต้น

2.4 กำหนดความพร้อมในอุปกรณ์ที่จำเป็นจะต้องมีประจำรถขององค์กรเอกชนเหล่านี้ที่ใช้ในการปฏิบัติการ ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจสอบจากเจ้าพนักงาน ว่าสามารถใช้งานได้ เป็นระยะ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2. มาตรการระยะยาว

ควรจัดให้มีหน่วยงานของรัฐในการทำหน้าที่เป็นองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยขึ้นโดยตรง ทั้งนี้อาจเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ หรืออาจเป็นการปรับปรุงหน่วยงานที่อยู่แล้ว โดยยกฐานะขึ้นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และโอนมาเป็นหน่วยงาน หรืออยู่ในสังกัดของภาครัฐ ซึ่งวิธีนี้จะช่วยลดภาระในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่าย เวลา การสร้างบุคลากรใหม่ ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีมาตรการเสริมในด้านต่าง ๆ เช่น

1. รัฐจำเป็นต้องให้มีการจัดตั้งระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติขึ้นอย่างเป็นระบบ มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้ป่วยให้ได้รับบริการทางการแพทย์ที่เหมาะสม เมื่อตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน มีการจัดสรรงบประมาณ ปรับปรุงกฎระเบียบในการเบิกจ่ายและการกำหนดค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เหมาะสมกับสภาพการณ์ อีกทั้งมีการกำหนดในเรื่องการควบคุมคุณภาพ การให้บริการและมาตรฐานการรักษาทั้งในและนอกโรงพยาบาล

2. รัฐต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงประโยชน์และความจำเป็นของการบริการการแพทย์ฉุกเฉินที่สามารถลดความเสียหายในชีวิตและการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ เพื่อไม่ให้ขาดการให้การรักษายาบาลแรกเริ่ม และขาดการนำส่งที่ถูกต้อง

3. รัฐจำเป็นต้องทำการปฏิรูปหน่วยงาน ตำรวจดับเพลิงให้มีบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานที่มุ่งเพียงแค่ดับเพลิง ตรวจสอบอาคาร มาเป็นการกู้ภัยในสภาพอุบัติเหตุต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเหตุเล็กน้อย เช่น การขอความช่วยเหลือเนื่องจากความไม่สะดวกต่างๆ ไปจนถึงอุบัติเหตุภัยขนาดใหญ่ และปรับบทบาทให้เป็นหน่วยงานเสริม การทำงานของเจ้าพนักงานตำรวจท้องที่ และมีความสามารถในการปฐมพยาบาลเบื้องต้น รวมทั้งสามารถติดต่อสื่อสารกับหน่วยบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

4. พัฒนาบุคลากรจำเพาะในด้านการรักษาพยาบาลก่อนถึงโรงพยาบาล ในระยะยาว ควรจะต้องมีบุคลากรประจำ (Emergency Medical Technician หรือ EMT และ Paramedics) เข้ามา มีบทบาทอย่างเต็มที่โดยพัฒนาขึ้นจากพนักงานกู้ชีพหรือเทียบเท่าที่มีวุฒิขั้นต่ำ ม.6 โดยการกำหนดเป็นหลักสูตริวิชาชีพ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง เกี่ยวกับงานกู้ภัยและบริการการแพทย์ฉุกเฉิน และสามารถสอบยกระดับความสามารถได้ รวมทั้งให้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานที่มีการให้บริการทั้งในและนอกโรงพยาบาล อีกทั้งจะต้องมีการผลิตนักศึกษาเหล่านี้ให้มีปริมาณเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติงานอย่าง ต่อเนื่องตามความจำเป็นที่ต้องบริการ 24 ชั่วโมง สร้างแรงจูงใจเกี่ยวกับผลตอบแทนด้านการเงินที่สูงพอ เพื่อไม่ให้บริการบริการอยู่ในพื้นที่จำกัด

5. พัฒนาระบบการสื่อสารการรับแจ้งเหตุที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดการซ้ำซ้อนในการทำงานทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น จัดการประสานงานระหว่างหน่วยที่ให้บริการและก่อตั้งระบบศูนย์รวมข้อมูลที่ดีเพราะการเก็บและรวบรวมข้อมูลยังอยู่ในระยะเริ่มต้นและเป็นระยะเริ่มต้นของศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านอุบัติเหตุซึ่งจัดตั้งขึ้น ณ สถานที่แห่งเดียวกัน

ปัจจุบันนี้เพื่อให้เป็นหลักประกันสวัสดิภาพและความปลอดภัยแก่ประชาชนตาม ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2540 ได้มีการร่างแผนแม่บทระบบบริการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ซึ่งมี จุดมุ่งหมายเพื่อจัดตั้งระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินอย่างเป็นระบบ มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำงานเพื่อพัฒนาและดูแลระบบนี้โดยตรง รวมทั้งการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาชีวิตของประชาชนที่ประสบกับอุบัติเหตุและสาธารณภัยต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการดำเนินงานในนานาประเทศที่มีระบบการแพทย์ฉุกเฉินที่พร้อมที่จะช่วยเหลือประชาชนได้ตลอดเวลา ซึ่งแม้เป็นช่วงเริ่มต้นก็ตามแต่หากการดำเนินการตามแผนเสร็จสมบูรณ์เมื่อใด รูปแบบบางอย่างที่เป็นอยู่จะเปลี่ยนไป ดังนั้นในช่วงนี้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาค้นคว้า พัฒนานั้น การได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนจึงยังมีส่วนสำคัญในสังคมต่อไป และในอนาคตก็จะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาในอีกหลายด้านเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐ เพื่อจุดประสงค์เดียวกันคือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์ เอกสารคำบรรยายกฎหมายอาญา 3 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540.
- กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ มท.0305/ว.1590 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2507," กฎหมายข้อบังคับและระเบียบกองอำนวยการรักษาดินแดน เล่ม 1, กรุงเทพมหานคร : กองอำนวยการรักษาดินแดน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กำพล อรุณปลอด, "การสืบสวนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน". วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- จิตติ เจริญน้ำ, บันทึกรายงานทำวิจัยชี้ขาดความเห็นแย้งของสำนักอัยการสูงสุด, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.,
- จิตติ ติงศภักดิ์, คำบรรยายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1.กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2536 .
- จิตติ ติงศภักดิ์, คำบรรยายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 3, 5 กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2539 .
- จิตติ ติงศภักดิ์ กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 1 พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ : สำนักงานศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2543.
- ฉลาด วุฒิชัยธรรมรักษา. การจับโดยราษฎร.วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2529.
- โชค จารุจินดา, "เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาหมายถึงใคร" บทบัณฑิตย เล่ม 28 ตอน 4,หน้า (2514)
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2539 ความสูญเสียทางเศรษฐกิจเนื่องจากอุบัติเหตุจราจร ตอน 2-4. (เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. [online]. <http://www.info.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb9.htm>.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, หลักกฎหมายอาญา ภาคความผิด. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2544.
- บัญญัติ สุชีวะ. ผู้แทนนิติบุคคล.<http://www.lawonline.co.th/Document/ArchanBunyat05.doc>.(15/09/2002)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

ประเสริฐ เมฆมณี . ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม . กรุงเทพฯ: บริษัทพิพิธการพิมพ์ ,พ.ศ. 2523.

พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

ทวี ตาตะยานนท์ , ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ฉบับรวมเล่ม ,สูตรไพศาลการพิมพ์ กรุงเทพฯ ,
มกราคม 2534 ,

เพ็ญ เพ็ญนิติ.คำบรรยายเนติบัณฑิตยสภา ภาค1.กรุงเทพมหานคร.(พ.ศ.2542).

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 2 หน่วยที่ 8-15, 1
(นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539) .

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ 3 หน่วยที่ 1-7, 10
(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2537) .

มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง, หนังสือแจ้งกิจการ พ.ศ. 2536. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.ซี.เอนเวลลอป
จำกัด, 2537)

มูลนิธิฮั่วเคี้ยวป่อเต็กเซี่ยงตึ๊ง , ที่ระลึกในวาระครบรอบ 80 ปี มูลนิธิฮั่วเคี้ยวป่อเต็กเซี่ยงตึ๊งและผลการ
ดำเนินงาน ม.ป.ท., พ.ศ. 2519-2532.

ยุพา วงศ์ไชย และคณะ. การบริการสังคมสงเคราะห์เอกชน. ฝ่ายวิชาการ กองการสังคมสงเคราะห์
กรมประชาสงเคราะห์, 2536.

ยุพา วงศ์ไชย. ทฤษฎีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์. เอกสารทางวิชาการของสมาคมนักสังคม
สงเคราะห์แห่งประเทศไทย, 2520.

ร่าง แผนแม่บทระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ National Emergency Medical Services
System (NEMSS) (online document). [online]. <http://www.trauma.or.th/master.htm>

รุ่งรัตน์ ทับทิมทอง, ความเป็นเจ้าพนักงานในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

วรรณพร เพียรสาระ. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครมูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง ศึกษาเฉพาะ
กรณีอาสาสมัครหน่วยบริการและหน่วยกู้ภัย. ภาคนิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต
(พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538.

สมชาย กาญจนสุด. (online document). สมาคมแพทย์อุบัติเหตุแห่งประเทศไทย. [online].
<http://www.trauma.or.th/Thailand EMS Brief History.htm> .

สุนัน พูลพัฒน์, คำอธิบายเรื่องมาตรฐานประมวลกฎหมายอาญา , โฉมสีตการพิมพ์ , 2535 .

สุนัน พูลพัฒน์, คำอธิบายเรื่องมาตรฐานประมวลกฎหมายอาญา, 5 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จักรลลสนิทวงศ์,
2523),

สุรจิต สุนทรธรรม และคณะ, 2541

สุรศักดิ์ มณีศร. ละเมิด. (เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [Online].
Available from: http://www.law.tu.ac.th/law_center/law_document/book2/b2-1.html
[2001, December. 15].

อดิศักดิ์ ผลิตผลการพิมพ์,นางสาวกิ่งแก้ว อุดมชัยกุล และนางจิราวรรณ กล่อมเมฆ. เวชศาสตร์ฉุกเฉิน
ในประเทศพัฒนา (Emergency medicine in developed countries)
<http://www.trauma.or.th/EMS%20review.htm>

เอกสารสรุปประเด็นสาระสำคัญและมติที่ประชุมการพิจารณาข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง นต.พต.
กับมูลนิธิในการรับส่งผู้บาดเจ็บและศพ (สำเนา). กรุงเทพฯ , 29 มิ.ย.2537.

ภาษาอังกฤษ

Alberts KA, Brismar B, Nygren A. Major differences in trauma care between hospitals in
Sweden: a Preliminary report. Qual Assur Health Care 1993 Mar;5(1)

Department of Health Housing and Community Service.(1993). Medicare reference Guide
[Online]. Available from:[http://www.health.gov.au:80/pubs/hrom/pdf_files/_heinsu3](http://www.health.gov.au:80/pubs/hrom/pdf_files/_heinsu3.pdf)
[.pdf](http://www.health.gov.au:80/pubs/hrom/pdf_files/_heinsu3.pdf) [2000, September. 8].

Judith E Tintinaalli, Emergency Medicine, (online document). [Online]. Available from:
<http://www.trauma.or.th>

Keller RA: 1992 EMS Salary Survey. JEMS 1992;17(11)

Le SAMU des Hauts-de-Seine. System of Emergency Medical Assistance in France. 1993

National Emergency Medical Services Education and Practice Blueprint. Columbus, OH:
National Registry of Emergency Medical Technicians, 1993.

Stout JL: System financing. In Roush WR (ed): Principles of EMS. Dallas: ACEP, 1994,
Swedish Institute. The Health Care System in Sweden. Swedish Institute (Home
Page). 1999



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ ร้อยตำรวจเอกชัชวิน เกตุทอง
เกิดเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2512

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ.2524 จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนอรุณ
พ.ศ.2530 จบระดับมัธยมศึกษา จากโรงเรียนวัดราชบพิธฯ
พ.ศ.2534 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต
จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ.2535 สำเร็จหลักสูตรการอบรมเป็นนายร้อยชั้นสัญญาบัตร
ได้รับประกาศนียบัตรจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
พ.ศ.2545 เข้ารับการศึกษาคณะนิติศาสตร์ปริญญาตรีมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติการทำงาน

- พ.ศ.2535 ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตรประจำกองบัญชาการตำรวจนครบาล
ช่วยราชการงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลพลับพลาไชย 1
พ.ศ.2536 ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตรสืบสวน
ประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี
พ.ศ.2538 ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตรป้องกันและปราบปราม
ประจำสถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน
พ.ศ.25 ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตรสืบสวน
ประจำสถานีตำรวจนครบาลพลับพลาไชย 1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
จนถึงปัจจุบัน