

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย

1. การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่ใช่ของใหม่สำหรับประเทศไทย บรรพบุรุษไทยได้เคยดำเนินการในเรื่องนี้มาแล้วตั้งแต่สมัยโบราณ ปัจจุบัน การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทยมีความมุ่งหมายอยู่ 2 ประการ คือ

1.1 เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐให้รอดพ้นจากภัยอันตรายต่าง ๆ ทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติหรือมีผู้กระทำให้เกิดขึ้น

1.2 เพื่อเป็นการวางระบบการป้องกันประเทศชนิดไม่ต่อสู้ ( Passive Defence ) โดยมุ่งหวังที่จะรักษาชีวิตของประชาชน สิ่งสาธารณูปโภค และแหล่งทรัพยากรที่สำคัญต่าง ๆ รวมทั้งขวัญกำลังใจของประชาชนให้รอดพ้นจากการทำลายของข้าศึกในยามสงคราม เพื่อที่จะสามารถสนับสนุนการดำเนินการรบของ ฝ่ายทหารได้อย่างต่อเนื่องและแบงเบาภาระหน้าที่ของฝ่ายทหารในการป้องกันการปฏิบัติการของข้าศึกในเขตหลังของฝ่ายเรา

2. ก่อนที่ประเทศไทยจะไดตราพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ออกมาใช้บังคับแก่กิจการนี้ก็ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนใช้บังคับอยู่ แต่มีลักษณะเป็นการป้องกันเฉพาะเรื่องไม่ได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการป้องกันภัยทุกชนิดที่จะเกิดขึ้นและเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ พ.ศ.2482 และแก้ไขเพิ่มเติม ( ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2487 เป็นต้น ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 แล้ว การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยก็เริ่มเกิดเป็นระบบที่มองเห็นได้เด่นชัดขึ้น โดยในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการ

กำหนดนโยบายการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ กำหนดใหม่ผู้อำนวยการ  
 ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ กำหนดใหม่สำนักเลขาธิการ  
 ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน  
 ของประเทศและเป็นศูนย์ประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน  
 ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กำหนดใหม่การจัดทำแผนป้องกัน  
 ภัยฝ่ายพลเรือนในระดับต่าง ๆ ไวล่วงหน้า เพื่อเป็นการเตรียมการให้พร้อมที่จะ  
 เขาเผชิญต่อภัยอันตรายต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น และยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่  
 ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ไวอย่างกว้างขวาง มีอำนาจ  
 ในการบังคับบัญชาและสั่งใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน เครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะ  
 ของทุกกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
 และภาคเอกชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น ( ยกเว้นเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้และ  
 ยานพาหนะของฝ่ายทหาร ) ในขณะที่กำลังเกิดภัยหรือภัยใกล้จะเกิดขึ้นและยังได้  
 กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนเอาไวด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้  
 มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานครและ  
 ทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักรเพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนด้วย จากบท  
 บัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้ล้วนแต่เป็นการกำหนดใหม่สิ่งที่จะต้องดำเนินการ  
 ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
 แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา  
 ประมาณ 8 ปีแล้ว การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศยังไม่ได้มี  
 การพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์หา  
 สาเหตุอันเป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนางานด้านนี้ ซึ่งเรื่องสำคัญที่ควรแก่การศึกษา  
 วิเคราะห์ได้แก่

- 2.1 การจัดองค์กรบริหารงาน
- 2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับ  
 ต่าง ๆ
- 2.3 การวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน



## 2.4 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

### ปัญหาอุปสรรคที่เป็นสาเหตุในการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

จากการวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์การบริหารงาน อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ การวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาจสรุปสาเหตุที่เป็นปัญหาอุปสรรค ได้ดังนี้ คือ

#### 1. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากการจัดองค์การบริหารงาน

##### 1.1 คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

ปัจจุบันคณะกรรมการ ฯ ไม่ค่อยจะมีบทบาทในการดำเนินงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากในปีงบประมาณ 2528 และ 2529 คณะกรรมการ ฯ ได้มีการประชุมเพียงปีละ 1 ครั้ง และในการประชุมดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายหรือวางแนวทางในการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยให้ดีขึ้น ทำให้ผลงานของคณะกรรมการ ฯ มีน้อยประกอบด้วยไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ จึงทำให้คณะกรรมการชุดนี้ไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายในหมู่ประชาชน ลักษณะการเช่นนี้ เท่าที่เป็นการลดบทบาทของตนเอง แมแต่รัฐบาลก็ไม่ได้อิทธิพลสำคัญต่อคณะกรรมการ ฯ ชุดนี้ ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ คณะกรรมการแผ่นดินไหวแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งที่งานดังกล่าวควรจะมอบหมายให้คณะกรรมการชุดนี้ดำเนินการ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ฯ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยยังไม่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้และไม่ริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ที่จะพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าสามารถเป็นหลักประกันในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้แล้ว ระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

ก็คงจะอยู่ในสภาพชะงักงันเช่นนี้ต่อไป

## 1.2 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งเท่ากับเป็นการฝากงานด้านนี้ให้กรมการปกครองเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานหนึ่ง โดยที่กรมการปกครองก็เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานด้านอื่นที่สำคัญอีกมากและจากการวิเคราะห์ในเรื่องนี้พบว่า การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนนั้น ทำให้มีอุปสรรคในการปฏิบัติงานหลายอย่าง เช่น ผู้บริหารงานระดับสูงของกรมการปกครองไม่อาจทุ่มเท เวลาและความคิดในการพัฒนางานด้านนี้ได้อย่างเต็มที่ เพราะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบงานด้านอื่น ๆ อีก นอกจากนี้ก็ยังขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ขาดเครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นในการปฏิบัติงานและที่สำคัญที่สุดก็คือไม่มีงบประมาณเป็นของตัวเอง จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวทำให้กรมการปกครองในฐานะสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากการที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบงานด้านนี้ และเป็นศูนย์ประสานงานและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมทั้งต้องปฏิบัติตามที่ตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดนั้น กลายเป็นองค์กรที่ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมากและเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้การพัฒนากระบวนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร การที่จะพัฒนาให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติ 4 ประการ<sup>1</sup> คือ

<sup>1</sup> สัมภาษณ์, อนันต์ อนันตกุล, เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 1 เมษายน

1.2.1 ภาวะผู้นำขององค์กร กล่าวคือ สำนักเลขาธิการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องเป็นหน่วยงานหลักสามารถชี้แนะหรือแนะแนวทางการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ใดที่กำหนดไว้

1.2.2 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้อง จัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นผลดีต่อประชาชนโดยตรง

1.2.3 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้อง กำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติงานที่เหมาะสมสามารถปรับแนวทางการปฏิบัติงานได้ทุกสถานการณ์และจะต้องมีทรัพยากรคนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ

1.2.4 การดำเนินการทุกเรื่องจะต้องดำเนินการต่อไป อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะบรรลุผลตามเป้าหมาย ซึ่งการที่จะทำให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีคุณสมบัติทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องขจัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้หมดไป โดยจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้น แยกต่างหากออกจากกรมการปกครอง และให้มี อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณเป็นของตัวเอง ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรงแต่เพียงอย่างเดียวไม่ใช่เป็นลักษณะของการฝากงานดังที่เป็น อยู่ในปัจจุบัน

1.3 กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ

กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ เกิดขึ้น มาจากการที่แผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางไว้และแผนป้องกันภัยพลเรือนที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้น ใดที่กำหนดให้กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นเพื่อเป็นองค์กรในการดำเนินงานตามแผนที่ได้วางไว้ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะประกอบด้วยคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งมีผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่นั้น ๆ เป็นประธาน และมีหัวหน้าหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่นั้นและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นกรรมการ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จะแบ่งงานออกเป็น

ฝ่ายต่าง ๆ เพื่อดำเนินงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ในแผน

ปัจจุบันกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ มีลักษณะเป็นนามธรรม กล่าวคือ เป็นแต่เพียงโครงสร้างที่ระบุไว้ในแผน แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างแท้จริง จะจัดตั้งขึ้นต่อเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นและจำเป็นจะต้องปฏิบัติการตามแผนที่ได้วางไว้เท่านั้น ซึ่งการดำเนินการจัดตั้งดังกล่าวมักจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงทำให้ผู้มีอำนาจมักจะใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่เสมอ แทนที่จะดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ มีบทบาทน้อยมากในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะในยามปกติ ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการจัดตั้งกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับต่าง ๆ ขึ้น ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า การจัดตั้งกองอำนาจการดังกล่าวจะต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ มาประจำอยู่เต็มอัตราตามแผนที่กำหนดไว้ แต่ควรจะต้องมีการจัดสถานที่ที่จะเป็นศูนย์อำนาจการขึ้นโดยมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นตามสมควร และแต่ละหน่วยงานจะต้องจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานของแต่ละหน่วยงานไว้เพื่อจะได้เป็นสื่อกลางในการทำงานระหว่างกองอำนาจการกับหน่วยงานของตนในยามปกติและเมื่อต้องมีการปฏิบัติการตามแผนที่ได้วางไว้ก็สามารถเรียกระดมกำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสให้กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนสามารถดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนผ่านทางกองอำนาจการนี้ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

## 2. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ

2.1 ในส่วนอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรแต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรมและกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางและเหมาะสมสมที่สามารถที่จะดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่รับผิดชอบได้

2.2 ในส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรุงเทพมหานครนั้น แม้วาพระราชบัญญัตินี้จะได้อำนาจหน้าที่เอาไว้เช่นเดียวกับผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดก็ตาม แต่การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีปัญหาซับซ้อนมากกว่าการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตจังหวัดเพราะกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการส่วนกลาง มีความสำคัญทางด้านการเมือง การเศรษฐกิจและสังคม เมื่อเกิดเหตุการณ์สำคัญหรือเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้น รัฐบาลก็มักจะเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาเสียเองเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ได้อำนาจการผ่านองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ ทำให้บทบาทของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรุงเทพมหานครลดน้อยลงและการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครจึงไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร

2.3 ในส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล และผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา นั้น พระราชบัญญัตินี้ได้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด ยกเว้นในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจในการจัดตั้ง ซึ่งจากการวิเคราะห์แล้วเห็นว่าการที่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยามีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนนั้น ยังไม่เหมาะสมเพราะการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยานั้น ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติการในพื้นที่อย่างแท้จริงและต้องสัมผัสกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด การดำเนินงานนอกจากจะปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้แล้ว บางครั้งก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นปฏิบัติงานเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องเฉพาะคราวที่มีความจำเป็น ดังนั้นจึงควรให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยามีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวด้วย ซึ่งถ้ามีการจัดตั้งหน่วยงานที่

ไม่มีความจำเป็น หรือขั้นตอนนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดก็สามารถยับยั้งหรือสั่งให้ยกเลิกได้เพราะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว

### 3. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากการวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

แผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางไว้และแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่รับผิดชอบได้จัดทำไว้มีอยู่ 4 แผน คือ

- 3.1 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.2 แผนป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ
- 3.3 แผนป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม
- 3.4 แผนอพยพประชาชนและส่วนราชการ

ซึ่งจากการวิเคราะห์การจัดทำแผนหลักและแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของจังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยาที่ได้อำนาจไว้และถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีความเหมาะสม เพราะการวางแผนดังกล่าวมุ่งที่จะเตรียมการเพื่อป้องกันและระงับภัยพิบัติขนาดใหญ่ไม่ได้กล่าวถึงวิธีการป้องกันหรือระงับภัยขนาดเล็กที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชนไว้ด้วย และลักษณะของการวางแผนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติได้ในทุกสถานการณ์ โดยเฉพาะเมื่อเกิดมีเหตุการณ์หลาย ๆ เหตุการณ์เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันเพราะการจัดกองอำนาจการของแผนแต่ละแผนไม่เหมือนกันและการบรรจุอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในแผนแต่ละแผนมักจะบรรจุบุคคลซ้ำกัน เมื่อประกาศใช้แผนหลายแผนในเวลาเดียวกันจึงเกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติว่าตนจะต้องปฏิบัติตามแผนใด นอกจากนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามแผนมักจะไม่ค่อยมีการเตรียมการในสิ่งต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าและบางหน่วยงานก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามแผนเพราะถือว่าไม่ใช่งานหลักหรืองานประจำที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบอยู่ ทำให้การปฏิบัติงานตามแผนไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้



#### 4. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

4.1 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานครและทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาด้วย ดังนั้น ในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาจึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้น เพราะพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บังคับในทำนองเดียวกันหากเทศบาลหรือเมืองพัทยาเห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในเขตเทศบาลหรือเมืองพัทยาก็อาจจะกระทำไ้เพราะพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ห้าม ซึ่งเรื่องเกี่ยวกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเตรียมการจัดหาอุปกรณ์ปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในยามฉุกเฉินหรือในขณะที่ปฏิบัติการตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไวลวงหนาและเป็นการลดภาระของรัฐในการจัดหาเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ต่าง ๆ ลงได้มาก จึงควรจะต้องให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในทุกพื้นที่ รวมทั้งในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาด้วย

4.2 กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมาใช้บังคับเกี่ยวกับกิจการนี้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกข้อบังคับหรือระเบียบดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาบังคับแก่สมาชิกและหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจากการวิเคราะห์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เห็นว่าไม่เอื้ออำนวยที่จะทำให้การจัดระบบการอบรม การบังคับบัญชาและการส่งไขอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้ เพราะลักษณะของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่เหมือนอาสาสมัครรูปแบบอื่น ทั้งในเรื่องความมุ่งหมาย ลักษณะวิธีการอบรมโดยเฉพาะเรื่อง การส่งไขกำลังอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนนี้ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความรู้ความสามารถเฉพาะตัวของอาสาสมัครด้วย เพื่อให้เกิดผลการปฏิบัติงาน

ที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงควรเร่งรัดออกข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ถือปฏิบัติและจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครให้เพียงพอแก่การใช้งานต่อไป เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจำนวนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศและภารกิจที่จะต้องกระทำ

จากปัญหาอุปสรรคดังที่ได้อธิบายมาทั้งหมดนี้ ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้ระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร เพราะเป็นองค์กรที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจของระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หากสามารถปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานขององค์กรทั้งสองนี้ให้มีประสิทธิภาพแล้ว ระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยก็จะเริ่มมีการพัฒนาก้าวหน้าต่อไป ส่วนปัญหาอุปสรรคในเรื่องอื่น ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาขอกฎหมายและปัญหาในการปฏิบัติ ซึ่งอาจดำเนินการแก้ไขได้

ขอเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

1. ขอเสนอแนะในการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

1.1 เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ยังขาดผู้แทนจากหน่วยงานที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน คือ ผู้แทนจากกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และผู้แทนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งถ้ามีผู้แทนของสามหน่วยงานดังกล่าวเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติก็จะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ฯ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การดำเนินการเพิ่มผู้แทนดังกล่าวจำเป็นจะต้องแก้กฎหมาย และในระหว่าง

ที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎหมายก็มีวิธีที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องนี้ได้ โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนจากสามหน่วยงานดังกล่าวเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้<sup>2</sup> สำหรับการแต่งตั้งผู้แทนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น ถ้าไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ<sup>๓</sup> ก็ยังคงดำเนินการต่อไปได้ แต่ถ้ามมีการแต่งตั้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นหน่วยที่เสริมให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ<sup>๔</sup> มีความคล่องตัวและรวดเร็วขึ้นเท่านั้น<sup>3</sup>

1.2 การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติที่จะพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปนั้น คณะกรรมการ<sup>๕</sup> จะต้องเพิ่มบทบาทในการดำเนินการต่าง ๆ ใหม่มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของบ้านเมือง ภัยอันตรายชนิดใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นและจะต้องมีการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะต้องประชาสัมพันธ์ผลงานใหม่ประชาชนทราบว่าใครทำอะไรไปบ้างและกำลังจะทำอะไรต่อไป เพื่อให้ประชาชนเกิดความศรัทธาและให้ความร่วมมือช่วยเหลือในกิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การดำเนินการที่จำเป็นต่าง ๆ คณะกรรมการ<sup>๖</sup> ไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการเองทั้งหมด แต่อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อดำเนินงานตามที่มอบหมายได้<sup>4</sup> เช่น คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์หรือคณะอนุกรรมการจัดหาทุนในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

1.3 ปัจจุบันรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญต่อคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 6

<sup>3</sup> สัมภาษณ์, อนันต์ อนันตกุล, เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 1 เมษายน 2530.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 14

หรือคณะกรรมการแผ่นดินไหวแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งที่เรื่องเหล่านี้อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติทั้งสิ้น ทำให้การกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในเรื่องนั้น ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความซ้ำซ้อนและเป็นปัญหาแกหวนวปฏิบัติ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรจะหยิบยกปัญหาในเรื่องนี้ขึ้นมาทบทวนใหม่ โดยให้คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติเป็นองค์กรในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศทั้งหมด และให้คณะกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเฉพาะด้านไปเป็นคณะกรรมการดำเนินงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมีเอกภาพและขจัดปัญหาการดำเนินงานซ้ำซ้อน

1.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 7 โดยให้คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมีอำนาจในการวางระเบียบเพื่อป้องกัน บรรเทา ระวัง ลดอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัย ภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรม รวมไปถึงการกำหนดระเบียบที่จำเป็นในการอพยพประชาชน และส่วนราชการเพื่อการนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ ฯ สามารถดำเนินงานได้ผลสมตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้และมีความคล่องตัวมากขึ้น

2. ขอเสนอแนะในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยตำแหน่งและให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าการดำเนินงานของกรมการปกครองในฐานะที่ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ได้อย่างสมบูรณ์เพราะขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและงบประมาณ ซึ่งแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้จะต้องดำเนินการจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบงานการป้องกันภัย

ฝ่ายพลเรือนของประเทศโดยเฉพาะ ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่นี้รัฐจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้นและไม่เหมาะสมกับสถานะการเงินของประเทศ ในขณะนี้ แต่ก็มีแนวทางอื่นในการจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นได้โดยพิจารณานำหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยตรง คือ กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กรมประชาสัมพันธ์ และกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจ มารวมกัน แล้วยกฐานะเป็นสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แนวทางนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐแล้ว ยังทำให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่จัดตั้งขึ้น มีอัตราการจ้างเจ้าหน้าที่เพียงพอ มีเครื่องมือเครื่องใช้และมีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศเจริญรุดหน้าต่อไป

### 3. ข้อเสนอแนะในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยา

จากการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว เพราะพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยาในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าวได้ ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหานี้ ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดควรจะมีอำนาจให้แกผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยาที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ความคิดริเริ่มใหม่ ๆ และเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์กรที่รับผิดชอบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับพื้นที่

#### 4. ข้อเสนอแนะในการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินการป้องกันภัยฝ่าย

##### พลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกับพื้นที่อื่น ๆ กล่าวคือ เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางบริหารราชการส่วนกลาง เป็นที่ตั้งสถานที่สำคัญต่าง ๆ เป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจที่มีความสำคัญของประเทศ เมื่อเกิดสงครามย้อมเป็นเป้าหมายในการโจมตีทางอากาศและการก่อวินาศกรรม ดังนั้น การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งการป้องกันภัยจากการถูกโจมตีทางอากาศและการก่อวินาศกรรม จำเป็นจะต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคและวิชาการที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาในการวางแผนและจัดระบบการป้องกัน และผู้ที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการป้องกันภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมในเขตกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรจึงควรที่จะพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเฉพาะภัยทางอากาศ และผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเฉพาะการก่อวินาศกรรมขึ้น เพื่อรับผิดชอบในเรื่องการป้องกันภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้แน่ชัด ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานครในเรื่องดังกล่าว การดำเนินการแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนดังกล่าว ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมีอำนาจกระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 25

สำหรับในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร นั้น ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจ โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันและระงับอัคคีภัย ซึ่งเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนี้ ที่จริงควรจะเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องจัดใหม่ขึ้นเพราะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงควรให้กรุงเทพมหานครจัดใหม่หน่วยงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของตนเองขึ้น

เช่นเดียวกับเทศบาลและเมืองพัทยาที่มีฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรับผิดชอบในเรื่องนี้อยู่ การที่ให้กองบังคับการตำรวจดับเพลิงมารับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานครนั้น เห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนในต่างจังหวัด เพราะกองบังคับการตำรวจดับเพลิงเป็นหน่วยงานซึ่งใช้เงินงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีอากรของประชาชนทั่วประเทศ แต่ประโยชน์ที่ได้กลับตกอยู่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนใหญ่ ประชาชนในต่างจังหวัดได้รับประโยชน์จากหน่วยงานนี้น้อยมาก ดังนั้น จึงควรมิให้กรุงเทพมหานครเข้ามาดำเนินการในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า จะต้องให้กรุงเทพมหานครรับมอบภารกิจดังกล่าวไปในทันที แต่คอยทยอยรับมอบไปตามกำลังงบประมาณจนกว่าจะสามารถรับมอบภารกิจจากกองบังคับการตำรวจดับเพลิงไปได้ทั้งหมด ซึ่งวิธีนี้อยู่ในวิสัยที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้ และเมื่อกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นของตนเองแล้วก็จะทำให้การดำเนินการของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรง

#### 5. ข้อเสนอแนะในการพิจารณาการปรับปรุงการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

5.1 ปัญหาอุปสรรคในการประกาศใช้แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในปัจจุบันก็คือ การที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไว้ 4 แผน ในแต่ละแผนมีการจัดกองอำนาจการขึ้น แต่การจัดแตกต่างกันไปตามลักษณะของภัยที่จะมุ่งจะป้องกัน การบรรจุอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในแผนโดยเฉพาะในระดับจังหวัด อำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยามักจะบรรจุบุคคลซ้ำกันในแต่ละแผน ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ประกาศใช้แผนหลายแผนในเวลาเดียวกัน เพราะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติจะเกิดความสับสนว่าตนควรจะต้องปฏิบัติตามแผนใด ซึ่งแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ ควรจะได้มีการรวมแผนทั้ง 4 แผนดังกล่าวเป็นแผนเดียว แต่มีภาระหน้าที่ครอบคลุมการป้องกันและระงับภัยทุกอย่างตามที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ ส่วนกองอำนาจการก็จะมีการจัดกองอำนาจการเดียว

แต่มีการแบ่งฝ่ายต่าง ๆ สามารถที่จะป้องกันและระงับภัยเหล่านั้นได้ ปัญหาการบรรจุ  
อัตรากำลังข้าราชการก็จะไม่เกิดขึ้น และสะดวกในการปรับแผนให้เข้ากับสถานการณ์  
ต่าง ๆ ได้

5.2 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนอีกประการหนึ่ง  
ก็คือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบไปแล้ว ไม่ให้ความสนใจ  
ในการปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยไม่ได้มีการเตรียมการไวล่วงหน้า  
ให้พร้อมที่จะปฏิบัติการได้ทันทีเมื่อเกิดภัยขึ้น ทำให้การดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้  
ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย แนวทางแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้อาจทำได้โดยที่ พระราชบัญญัติ  
นี้ มาตรา 31 ได้กำหนดว่า "ให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น  
หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ปฏิบัติในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามที่  
คณะรัฐมนตรีมอบหมาย" <sup>5</sup> ดังนั้น สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในฐานะที่  
มีหน้าที่ในการจัดทำแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จะต้องดำเนินการให้คณะ  
รัฐมนตรีได้มีมติตามนัยแห่งมาตรา 31 ดังกล่าว โดยขอเป็นมติจากคณะรัฐมนตรีดังนี้

5.2.1 ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วน  
ท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจถือว่าการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นนโยบาย  
สำคัญและจะต้องให้ความร่วมมือและช่วยเหลือในการปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบ  
ตามที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมอบหมาย

5.2.2 ให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินให้แก่ส่วนราชการ  
ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามมติของคณะกรรมการ  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเท่าที่จำเป็นแก่กรณี  
เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติดังกล่าวแล้ว หน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของ  
รัฐและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็จะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี  
มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้เอาไว้อย่างใด

<sup>5</sup> "พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา  
96 ( 22 มีนาคม 2522 ) : 13.



## 6. ข้อเสนอแนะในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายพรรคเกี่ยวกับอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

6.1 กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดให้มีการออกระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ออกมาใช้บังคับแก่สมาชิก  
และหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยเร็ว เพื่อจะได้เป็นแนวทางให้กรุงเทพ  
มหานคร จังหวัด อ่างทอง เทศบาลและเมืองพัทยาได้ออกเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้  
บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

6.2 ปัจจุบันกรมการปกครองได้จัดทำโครงการฝึกอบรมอาสาสมัคร  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้แก่ต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี  
2525 เป็นต้นมา ปัจจุบันมีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ผ่านการฝึกอบรม  
ไปแล้วเป็นจำนวน 12,216 คน ( ข้อมูลถึงเดือนธันวาคม 2529 ) ซึ่งการฝึ  
กอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครและทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร  
อาาณาจักร ควรจะเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จังหวัดหรืออำเภอเป็นผู้ดำเนินการ  
และกรมการปกครองในฐานะสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนควรจะมีนโยบาย  
ส่งเสริมให้กรุงเทพมหานคร จังหวัดและอำเภอดำเนินการจัดฝึกอบรมอาสาสมัคร  
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในพื้นที่โดยสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอาจจะ  
จัดทำโครงการฝึกอบรมวิทยากรให้แก่กรุงเทพมหานครหรือจังหวัด เพื่อให้ไปดำเนินการ  
ขยายผลฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ต่อไป การจัดทำโครงการ  
ฝึกอบรมวิทยากรนี้ จะทำให้คณะวิทยากรของกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ  
มีมาตรฐานและดำเนินการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไปในแนวทาง  
เดียวกัน หากสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะชี้แจงแนวทางนี้ขยายจำนวน  
อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนก็จะได้จำนวนเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าที่จะออกไป  
ดำเนินการฝึกอบรมเอง

ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และ  
แนวทางแก้ไข

1. ปัญหาการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่รัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากกระทรวง

มหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2528 แต่งตั้ง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย รองอธิบดี กรรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรรมการปกครอง ผู้อำนวยการกองป้องกันฝาย พลเรือน กรรมการปกครอง รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าเขตในกรุงเทพมหานครเป็น เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝายพลเรือน ซึ่งในประกาศดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงการบังคับ บัญชาไว้ และตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 18 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝายพลเรือน แต่ไม่ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการป้องกันภัยฝายพลเรือนจังหวัดและผู้อำนวยการ ป้องกันภัยฝายพลเรือนกรุงเทพมหานคร ในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัย ฝายพลเรือนที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบเอาไว้แต่อย่างใด จึงทำให้การมอบ หมายอำนาจหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝายพลเรือนระหว่างผู้อำนวยการ ป้องกันภัยฝายพลเรือนจังหวัดและผู้อำนวยการป้องกันภัยฝายพลเรือนกรุงเทพ มหานครกับเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝายพลเรือนที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ ไม่มีผลตามกฎหมาย แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้อาจทำได้โดยให้ผู้อำนวยการป้องกัน ภัยฝายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมีคำสั่งมอบหมายอำนาจในการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝายพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเป็นประจำอยู่ในพื้นที่ ความรับผิดชอบ ให้แก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝายพลเรือนระดับต่าง ๆ ไว้เป็น หลักเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

2. ปัญหาการใช้พระราชบัญญัตินี้ในเรื่องการสำรวจข้อมูลเพื่อใช้ในการ เติร์ยมการป้องกันภัยฝายพลเรือน โดยที่พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 30 (1) ได้ กำหนดควาให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบมีอำนาจ หน้าที่ในการสำรวจสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะของ ทางราชการฝายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อใช้ในการ ป้องกันภัยฝายพลเรือนได้ตามความจำเป็น แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดบทลงโทษ แก่ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 30 (1) เอาไว้ จึงทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่

ผู้รับผิดชอบในการสำรวจสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะ โดยเฉพาะในสวนของภาคเอกชนไม่ใดผลอย่างเต็มที่ เพราะถ้ามักการฝ่าฝืนก็ไม่อาจบังคับหรือลงโทษใด แนวทางแก้ไขปัญหานี้มี 2 วิธีคือ

2.1 เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 30 (1) ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำเรื่องเสนอไปยังคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ เพื่อให้มีคำสั่งเรียกผู้ฝ่าฝืนดังกล่าวมาสอบถาม หรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงใดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 หากผู้ฝ่าฝืนยังคงฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าว ก็สามารถลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนใดตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้

2.2 พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 30 (1) เอาไว้ ซึ่งแนวทางแก้ไขในข้อ 2.2 จะมีความเหมาะสมกว่าข้อ 2.1 และหากยังไม่มีการดำเนินการตามข้อ 2.2 ก็อาจใช้แนวทางแก้ไขตามข้อ 2.1 ไปพลางก่อนได้

3. ปัญหาการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 26 ไม่ได้กำหนดให้การจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาดังนั้น เทศบาลและเมืองพัทยาก็ไม่จำเป็นที่จะต้องจัดใหม่หน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในพื้นที่ความรับผิดชอบ แต่หากมีความจำเป็นที่จะจัดตั้งก็อาจจะกระทำได้เพราะพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ห้าม และตามมาตรา 27 ได้กำหนดว่าการรับสมัคร คุณสมบัติ การพินิจจากสมาชิกภาพ เครื่องแต่งกาย เครื่องหมาย บัตรประจำตัว สิทธิและวินัยของสมาชิกหน่วยอาสาสมัคร การปกครอง การบังคับบัญชา การจัดหน่วยอาสาสมัคร การฝึกอบรม และหลักสูตร ให้เป็นไปตามข้อบังคับและระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกข้อบังคับหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนออกมาใช้บังคับในเรื่องนี้แต่อย่างใด ซึ่งตามมาตรา 61 ได้กำหนดให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติที่ประกาศใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาบังคับใช้แทนไปพลางก่อน แต่ปรากฏว่าในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจในการฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัคร แก่นายกเทศมนตรี และปลัดเมืองพัทยาไว้แต่อย่างใด จึงทำให้นายกเทศมนตรีและปลัดเมืองพัทยา ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลและเมืองพัทยาลำดับ ไม่มีอำนาจในการฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่ ความรับผิดชอบโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งแนวทางแก้ไข ในเรื่องนี้ อาจทำได้โดย

3.1 พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 26 ให้มีความหมายครอบคลุมถึงในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาควย และเร่งรัดให้ กระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมาใช้บังคับโดยเร็ว

3.2 ในกรณีที่แนวทางแก้ไขตามขอ 3.1 ยังไม่ได้มีการ ดำเนินการและเทศบาลหรือเมืองพัทยามีความต้องการที่จะดำเนินการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในพื้นที่ความรับผิดชอบ ก็อาจขอรับการสนับสนุน จากสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ให้ส่งชุดครูฝึกและคณะวิทยากรไป ดำเนินการฝึกอบรมให้ได้ และเมื่อดำเนินการฝึกอบรมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้อำนวยการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลและเมืองพัทยาก็มีอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่ง ใช้อาสาสมัครดังกล่าวได้ตามมาตรา 28

4. ปัญหาการบังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตเมืองพัทยา  
พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 24 ได้กำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต เมืองพัทยา แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในเขตเมืองพัทยา ฯ ซึ่งขอความว่า พนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้บัญญัติไว้ ตามมาตรานี้ น่าจะไม่ถูกต้อง ที่ถูกต้องน่าจะเป็นขอความว่า พนักงานป้องกันภัย เพราะขอความว่า พนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ไม่มีคำบัญญัติศัพท์ไว้และใน พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้มีกล่าวไว้ในมาตราอื่นอีก จึงอาจเป็นไปได้ว่าเกิดความ ผิดพลาดในการร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งขอความดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาใน

การตีความกฎหมายโดยเคร่งครัดว่า ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา จะม้อำนาจบังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตเมืองพัทยาหรือไม่ แนวทางแก้ไข ในเรื่องนี้ คือ ควรจะได้มีการพิจารณาแก้ไขข้อความดังกล่าวให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง

5. ปัญหาที่เป็นข้อจำกัดในการใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 โดยที่พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 48 ได้กำหนดว่า ความในมาตรา 30 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 39 และมาตรา 41 ไม่ให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของทางราชการทหาร จึงเท่ากับเป็นการจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การป้องกันและบรรเทาภัย การสั่งอพยพประชาชนและส่วนราชการ การจำกัดและห้ามเข้าพื้นที่อันตรายหรือไม่เหมาะสมในการอยู่อาศัยโดยไม่อาจใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของทางราชการทหาร แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ ก็คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ ควรจะได้มีการประสานงานกับฝ่ายทหาร เพื่อให้ทราบว่าฝ่ายทหารจะสามารถให้การช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนแก่กิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้ในกรณีใดบ้าง และในขอบเขตเพียงใด

ปัญหาขอกฎหมายที่มีผลกระทบมาจากกฎหมายอื่นและแนวทางแก้ไข

กฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นผลกระทบต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 โดยไม่อาจบังคับใช้ได้บางเรื่องและบางสถานการณ์ กฎหมายดังกล่าว ได้แก่

1. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัตินี้ ได้ตราขึ้นมาเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะกระทำการใด ๆ ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือเกิดขึ้นภายในประเทศ และเมื่อประกาศกฏอัยการศึกในพื้นที่ใดเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทุกอย่าง บรรดาพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีข้อความขัดต่อข้อความ

ในกฎอัยการศึกไม่สามารถใช้บังคับได้และให้ใช้กฎอัยการศึกบังคับแทน ซึ่งบทบัญญัติตามกฎอัยการศึกนี้ทำให้การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่มีการประกาศกฎอัยการศึกไม่อาจกระทำการใดใดโดยอิสระ แต่จะต้องดำเนินการไปตามความต้องการของฝ่ายทหาร แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้จะทำได้ก็เพียงแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในพื้นที่จะต้องมีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เพื่อวางแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

## 2. พระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2464

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อวางระเบียบสำหรับการเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร ทั้งในเวลาปกติ เวลาสงครามและเวลาประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ในการสั่งใช้บุคคล สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือยานพาหนะ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้เรียกเกณฑ์ไว้แล้วโดยแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่จะต้องดำเนินการประเมินสถานการณ์ของภัย อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อาสาสมัคร ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้ และสิ่งจำเป็นแก่การดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ไว้เพื่อเป็นขอมูลในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในพื้นที่ขอใช้ยกเว้นการเรียกเกณฑ์ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่นั้นสามารถดำเนินการต่อไปได้

## 3. พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นไปโดยรวดเร็ว เด็ดขาดและทันต่อเหตุการณ์ โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเพื่อสั่งการใด ๆ รวมตลอดทั้งสั่งใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ ตลอดจนข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย โดยอำนาจของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไม่เป็นการลบล้างอำนาจของบุคคลอื่นใดที่มีอยู่ตามกฎหมาย

แต่บุคคลอื่นนั้น จะสั่งการให้ขัดต่อคำสั่งของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไมได้ ดังนั้น เมื่อผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศได้ประกาศใช้อำนาจของตนตามพระราชบัญญัตินี้ ก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ กล่าวคือ จะดำเนินการหรือสั่งการใดที่ขัดต่อคำสั่งของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไมได้ แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ ก็คือ เมื่อผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศได้ประกาศใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ในเขตพื้นที่ใด เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่นั้น ควรจะต้องเข้าไปประสานงานเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติและมีส่วนเขารวม สนับสนุนการดำเนินการของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย