

วิเคราะห์พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ใช้บังคับแก่กิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศมาตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2522¹ ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับลักษณะของภัย ที่เป็นเป้าหมายในการป้องกัน คือ สาธารณภัย ภัยทางอากาศ ภัยจากการก่อวินาศกรรม รวมไปถึงการอพยพประชาชนและสวนราชการคช โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของสาธารณภัย ว่า " อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ " ² จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ มุ่งจะคุ้มครองความปลอดภัย ป้องกัน ขจัดภัย บรรเทาและลดอันตรายจากภัยทุกชนิดที่มีมาเป็นสาธารณะไม่ให้เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ ซึ่งเป็นขอบข่ายงานที่กว้างขวางและมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยปกติหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้ง องค์การ หรือ หน่วยงานของภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ก็ได้ดำเนินการป้องกันและขจัด บัดเป่าภัยอันตราย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่

¹ " พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 , " ราชกิจจานุเบกษา 96 (22 มีนาคม 2522) : 1 - 22 .

² เรื่องเดียวกัน , มาตรา 4

ของตนเองอยู่แล้ว แต่ถ้ามันนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หรือมีภัยหลายชนิดเกิดขึ้น
 ในเวลาเดียวกัน การป้องกันและระงับภัยอาจจำเป็นต้องใช้หน่วยงานหลายหน่วย
 เข้าไปดำเนินการ การปฏิบัติงานอาจจะเกิดปัญหาอุปสรรคขึ้นได้ เพราะไม่มี
 องค์กรกลางที่จะคอยประสานงาน หรือไม่มีผู้สั่งการที่มีอำนาจเด็ดขาดในการ
 บังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นได้ ผลการป้องกันและระงับภัยก็จะไม่มี
 ประสิทธิภาพและอาจให้ความช่วยเหลือประชาชนไม่ทั่วถึง ซึ่งเรื่องสำคัญในการ
 ปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานก็คือการจัดวางแผนปฏิบัติงานว่าใครรับผิดชอบ
 ในเรื่องอะไร และขอบเขตแค่ไหน การที่ไม่ได้มีการวางแผนไวล่วงหน้าอาจ
 ก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น จากประสบการณ์ในการ
 ทำงานได้มีเหตุเพลิงไหม้เกิดขึ้นในบริเวณยานการคาของอำเภอหนึ่ง หน่วยดับเพลิง
 ของสุขาภิบาลที่รับผิดชอบไม่สามารถสกัดเพลิงไม่ให้ลุกลามต่อไปได้ จึงขอความ
 ช่วยเหลือไปยังหน่วยดับเพลิงของเทศบาลและสุขาภิบาลใกล้เคียงให้มาช่วยเหลือ
 เมื่อกำลังจากหน่วยดับเพลิงดังกล่าวมาถึง ก็เขาทำการดับเพลิงทันทีโดยไม่ได้
 ประสานงานกับเจ้าของพื้นที่เสียก่อนจะทำให้ช่วยเหลืออย่างไร เนื่องจากรถยนต์
 ดับเพลิงแต่ละคันมีขีดความสามารถในการบรรทุกน้ำจำกัด ในบริเวณใกล้เคียงก็
 ไม่มีแหล่งน้ำที่จะถ่ายเทมาเขารถดับเพลิงได้ โดยไม่ต้องถอนรถยนต์ดับเพลิงออก
 จากที่ตั้ง เมื่อรถยนต์ดับเพลิงฉีดน้ำหมอกก็ต้องถอนตัวออกไปเติมน้ำ ทำให้การฉีดน้ำ
 สกัดเพลิงไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องทำให้เพลิงลุกลามจนไม่สามารถควบคุมไว้ได้
 เพลิงได้เผาผลาญยานการคาของอำเภอนั้นทั้งหมด กรณีดังกล่าวหากได้มีการ
 วางแผนการปฏิบัติไวล่วงหน้า หรือได้มีการประสานงานการปฏิบัติเสียก่อน
 เช่น ให้รถยนต์ดับเพลิงที่มาช่วยเหลือส่วนหนึ่งเขาทำการดับเพลิง อีกส่วนหนึ่ง
 รับหน้าที่ในการถ่ายเทน้ำก็จะทำให้การฉีดน้ำสกัดเพลิงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
 ก็จะสามารถควบคุมเพลิงไว้ได้ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็จะลดน้อยลง เป็นต้น
 ดังนั้น จากความสำคัญในเรื่องเหล่านี้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ออกมาเพื่อ
 ให้มีองค์กรกลางที่รับผิดชอบในเรื่องการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยเฉพาะ
 และมีหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติในการป้องกัน ระงับ บรรเทาหรือลด
 อันตรายจากภัยของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางเดียวกัน

ซึ่งสาระสำคัญในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงเรื่อง ลักษณะของภัย การจัด
องค์การบริหารงาน ผู้รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ อาสา
สมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การเตรียม
การและการป้องกันบรรเทาภัย และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีบทกำหนด
โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนด้วย

พระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลาประมาณ 8 ปี แล้ว แต่ปรากฏ
วาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้า
ไปเท่าที่ควร ทั้งที่มีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้การดำเนินงานสามารถ
พัฒนาไปได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเรื่องนี้อาจวิเคราะห์สาเหตุและปัญหาที่
เป็นอุปสรรคในการพัฒนางานด้านนี้ จากเรื่องต่าง ๆ ได้ดังนี้

บทวิเคราะห์ศัพท์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 บทวิเคราะห์ศัพท์
ที่สำคัญก็คือ ความหมายของคำว่า "สาธารณภัย" อันเป็นภัยสำคัญประการหนึ่ง
ในสามประการที่ถือว่าเป็นภัยอันจะต้องมีการป้องกันในกรณีที่เป็นภัยทางอากาศ
หรือภัยจากการกอวินาศกรรมนั้น ย่อมเห็นได้ชัดว่าลักษณะของภัยจะมีมาในรูป
แบบใดใดบ้าง อีกประการหนึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของโอกาสการเสี่ยงภัยดังกล่าว
ก็มีมาได้ไม่บ่อยครั้งนัก ส่วนใหญ่แล้วจะสามารถใช้แผนป้องกันภัยของฝ่ายทหารได้
ในกรณีของสาธารณภัย ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง อัคคีภัย
วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะนั้นทำให้เกิดปัญหาว่า
มีความหมายครอบคลุมถึงภัยอย่างไรบ้าง เช่น จะครอบคลุมถึงภัยอันเกิดจาก
ฝนแล้ง (ตรงกันข้ามกับอุทกภัย) อุบัติเหตุอันก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างหนัก
เช่น รถยนต์ชนกันหรือตกเหวคนตายเป็นหมู่ โรคระบาด โจรผู้ร้ายปล้นทั้งหมู่บ้าน
ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีคำทำนองนี้อยู่ โดยในกฎหมายวาดวงละเมิด
มาตรา 450 ได้กล่าวถึงภัยอันตรายที่มีมาเป็นสาธารณะ (Common Danger)
และภัยอันตรายอันมีแก่เอกชน (Individual Danger) แสดงให้เห็นว่าภัยอาจ

กระทบต่อบุคคลใด 2 รูปแบบคือเป็นส่วนตัวและเป็นส่วนรวม มีนักกฎหมายอธิบายว่า ภัยสาธารณะหมายถึง " ภัยที่จะเกิดขึ้น จะต้องทำให้เกิดผลพิบัติ คือ เสียหาย แก่ส่วนรวมไม่เฉพาะจะเสียหายแก่คนหนึ่งคนใด อาจจะทำให้เกิดแก่บุคคลทั่วไปในหมู่บ้าน นั้น หรือเกิดแก่ทรัพย์สินของส่วนรวมแม้จะเป็นทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใด " 3 นักกฎหมาย อีกท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า หมายถึง ภัยอันตรายที่บุคคลได้รับรวมกัน โดยอาจ เป็นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลทั่วไป 4 ดังนั้น เมื่อพิจารณา ตามความเห็นของนักกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะนำความหมายมาใช้กับ คำว่าภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะในพระราชบัญญัตินี้ได้

ฉะนั้น เมื่อคำนึงถึงว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายหลักสำหรับใช้ในการ วางแผนและกำหนดมาตรการป้องกันภัย คำว่า ภัยอันมีมาเป็นสาธารณะ จึงหมายถึง ภัยทุกชนิดที่มีได้ ทำให้เกิดขึ้นเพื่อประทุษร้ายหรือมุ่งหมายให้กระทบเฉพาะบุคคล หรือผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งรวมถึงภัยอันเกิดจากฝนแล้ง โจรผู้ร้ายปล้น ด้งแก่สระ เบ็ด โรค ระบาด ๆ ล ๆ ซึ่งเมื่อตีความให้ครอบคลุมกว้างขวางเช่นนี้ ก็จะทำให้คณะกรรมการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย วางแผน ตรวจสอบ หรือพิจารณาวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองประชาชนได้กว้างขวางขึ้น

การจ้ดองค้กรบริหารงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการจ้ดองค้กรในการบริหารงานการป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไว้ดังนี้ คือ

³ พจน์ บุษปาคม, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศีกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา , 2520), หน้า 570.

⁴ ไพจิตร บุญพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2529), หน้า 276.

1. คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

1.1 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

1.1.1 คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณหรือผู้แทน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือผู้แทน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือผู้แทน อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาหรือผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ⁵

1.1.2 คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ⁶

1.1.2.1 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน วางแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กำหนดวิธีการตรวจสอบติดตามประเมินผลตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการฝึกซ้อมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน วางระเบียบเกี่ยวกับคาตอบแทน คาตอแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พิจารณาและกำหนดกิจการอื่นเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

1.1.2.2 มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มอบหมาย ⁷ คณะกรรมการ ฯ และคณะอนุกรรมการที่ใคร่รับแต่งตั้งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ มาสอบถาม หรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในกิจการใด ๆ หรือให้ส่งเอกสาร หรือวัสดุเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ⁸

⁵ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 , มาตรา 6

⁶ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 7

⁷ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 14

⁸ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 15

1.2 การวิเคราะห์ปัญหาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีผลมาจากคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการฯ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในการดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพราะนอกจากจะเป็นผู้กำหนดและควบคุมนโยบายการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศและกำหนดกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นแล้ว คณะกรรมการฯ ยังประกอบด้วยบุคคลระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้แทนจากหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้งสิ้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถที่จะนำนโยบายของคณะกรรมการฯ ที่กำหนดไว้ไปสู่การแกไขหน่วยงานในความรับผิดชอบใหญ่ปฏิบัติหรือให้การสนับสนุนตามนโยบายดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่การดำเนินการของคณะกรรมการฯ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้ทำให้การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศเจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ซึ่งอาจวิเคราะห์ถึงความไม่เหมาะสมในองค์ประกอบและวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ได้ดังนี้ คือ

1.2.1 แมวอองคประกอบของคณะกรรมการฯ จะประกอบด้วยบุคคลระดับสูงของหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าในคณะกรรมการดังกล่าวยังขาดผู้แทนจากหน่วยงานที่มีความสำคัญในการป้องกันภัยที่อาจจะเกิดขึ้นจากผลของการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการอุตสาหกรรม ปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศตาบต่าง ๆ และส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งอันตรายที่เป็นผลมาจากการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ก็คือมีจำนวนมากขึ้นด้วย เช่น ภัยจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือภัยที่เกิดจากสารเคมี ชีวะ และรังสี เป็นต้น ดังนั้น ในคณะกรรมการฯ จึงควรมีผู้แทนของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและผู้แทนของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวรวมอยู่ด้วย เพื่อร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบายและ

กำกับดูแลการป้องกันภัยอันอาจจะเกิดขึ้นจากงานด้านนั้น และอีกหน่วยงานหนึ่งก็คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะให้อำนาจคณะกรรมการ ๗ เป็นผู้กำหนดนโยบายการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ แต่รัฐบาลก็ยังคงต้องรับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการของคณะกรรมการ ๗ อยู่ เรื่องใดที่รัฐบาลเล็งเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญอันจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน ก็อาจจะมอบหมายให้คณะกรรมการ ๗ รับผิดชอบดำเนินการใด และผู้ที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ๗ กับคณะรัฐมนตรี ได้มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นและเป็นผู้ประสานงานที่ดีที่สุดก็เห็นจะเป็น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รู้เรื่องราวของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่จะผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากมีเรื่องใดที่มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดภัยอันตรายขึ้น ก็จะเป็นผู้ให้ข้อมูลกับคณะรัฐมนตรีหรือแจ้งให้คณะกรรมการ ๗ ได้ทราบ เพื่อวางมาตรการป้องกันไว้เสียแต่เริ่มแรกเป็นการตัดสาเหตุของภัยเสียตั้งแต่ต้นไม้อาจจะรอให้เกิดมีภัยขึ้นเสียก่อนแล้วจึงดำเนินการแก้ไข

1.2.2 ปัจจุบันคณะกรรมการ ๗ ไม่ค่อยจะมีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ⁹ ดังจะเห็นได้จากนโยบาย 6 ประการที่คณะกรรมการ ๗ ได้วางไว้ในการประชุมคณะกรรมการ ๗ ครั้งที่ 1/2522 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2522¹⁰ นโยบายบางข้อยังไม่ได้มีการดำเนินการให้บรรลุผล เช่น นโยบายในเรื่องการจัดหาทุนเพื่อไว้ใช้ในกิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ และคณะกรรมการ ๗ ก็ไม่ได้ติดตามผล หรือเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2529 คณะกรรมการ ๗ ได้มีการประชุมเพียงปีละ 1 ครั้ง¹¹

⁹ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, "เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานแผนพัฒนาเพื่อความมั่นคง ครั้งที่ 2/2529, " 25 กรกฎาคม 2529 หน้า 3/2.

¹⁰ คู่มือที่ 3 หัวข้อ การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย ปัจจุบัน ข้อ 1

¹¹ สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กรมการปกครอง), "สมุดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ประจำปี 2528 และ 2529 "

และการประชุมก็เป็นเรื่องรับทราบผลการปฏิบัติงานประจำปีและพิจารณาเรื่องอื่น ๆ บางแต่ไม่มีการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ เพื่อจะเป็นการส่งเสริมหรือพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศให้ดีขึ้น การดำเนินการของคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพราะเมื่อองค์กรระดับที่กำหนดนโยบายการปฏิบัติไม่เคลื่อนไหวที่จะพัฒนาการปฏิบัติงานในเรื่องนี้ให้ดีขึ้น องค์กรระดับรอง หรือหน่วยปฏิบัติก็พลอยไม่เคลื่อนไหวไปด้วย

1.2.3 เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย วางแผนหลัก กำหนดวิธีการตรวจสอบ ประเมินผล แม่จะมีอำนาจในการวางระเบียบอยู่ด้วย แต่ก็เป็นกรวางระเบียบเกี่ยวกับคาตอบทแทน คาตอแทนหรือคาไซจายอื่น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบทางธุรการมากกว่าที่จะเป็นการวางระเบียบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจในการพิจารณากำหนดกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนนั้น ก็น่าจะหมายถึง การพิจารณากำหนดกิจการในเรื่องทั่ว ๆ ไป ไม่น่าจะถึงกับเป็นอำนาจในการออกระเบียบว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เช่น ระเบียบในการเคลื่อนย้ายวัสดุ ทรัพย์สินหรือบุคคล ตลอดจนระเบียบในการใช้วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัย จึงน่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมขอความในมาตรา 7 โดยให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งจะมีผลให้การดำเนินการป้องกัน หรือระงับความรุนแรงของภัยได้ผลสมความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ยิ่งขึ้น และหากจะได้มีการแก้ไขแล้วขอความในมาตรา 7 ที่เพิ่มขึ้นใหม่อาจเป็นขอความว่า " วางระเบียบเพื่อป้องกัน บรรเทา ระงับ ลอดอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัยภัยทางอากาศ และการกอวินาศกรรมรวมไปถึงการกำหนดระเบียบที่จำเป็นในการอพยพประชาชนและสวนราชการเพื่อการนั้นด้วย "

1.3 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
ในการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ

การดำเนินงานของคณะกรรมการ ฯ ที่จะเพิ่มบทบาท
ในการพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ ควรจะต้องมีลักษณะ
ดังต่อไปนี้

1.3.1 คณะกรรมการ ฯ ควรจะได้มีการกำหนด
นโยบายการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในแง่มุมต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นในการ
ส่งเสริมและพัฒนางานด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพและจะต้องมีการเร่งรัด ติดตาม
ให้องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนด
ไปบรรลุเป้าหมายโดยเร็ว

1.3.2 คณะกรรมการ ฯ ต้องสนับสนุนและส่งเสริมทุก
วิถีทางให้องค์กรที่รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทุกระดับ มีขีดความ
สามารถในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยเฉพาะสำนัก
เลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่จะประสานงานกับหน่วย
งานต่าง ๆ และรับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศโดยตรง

1.3.3 คณะกรรมการ ฯ จะต้องให้ความสนใจในภัย
ต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะภัยที่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ ไม่ว่า
ภัยนั้นจะเป็นภัยขนาดใหญ่ หรือภัยที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชน และ
มอบหมายให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องของรับผิดชอบในการวางมาตรการป้องกันไม่
ให้ภัยนั้นเกิดขึ้นเสียตั้งแต่ต้น เช่น ดำเนินการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของภัย
แล้วออกกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ขอบบังคับ รวมทั้งเทศบัญญัติ หรือ
ขอบัญญัติต่าง ๆ มาบังคับประชาชน หรือผู้ประกอบการต่าง ๆ ให้กระทำหรือ
ละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง อันจะเป็นสาเหตุแห่งภัย ซึ่งจะเป็นการ
ลดภัยอันตรายลงได้ ดีกว่าจะปล่อยให้เกิดขึ้นแล้วจึงดำเนินการแก้ไข

1.3.4 คณะกรรมการ ฯ ควรจะมีการประชุมกันให้มากขึ้นอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าปีละ 4 ครั้ง เพื่อจะได้มีการพิจารณาและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ใดมากขึ้น

1.3.5 คณะกรรมการ ฯ จะต้องเน้นในเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญและให้ความร่วมมือแก่ทางราชการในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนรวมทั้งเผยแพร่ผลงานที่ใดทำลงไปแล้วให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและมั่นใจในความปลอดภัยที่จะได้รับ

1.3.6 คณะกรรมการ ฯ จะต้องเพิ่มบทบาทและผลงานในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มากขึ้นและทำให้รัฐบาลเห็นว่า เป็นองค์กรระดับชาติที่สามารถดำเนินงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศได้ทั้งหมด ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมอบหมายงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ให้คณะกรรมการ ฯ นำไปปฏิบัติแทนที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ขึ้นมาดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่มีเอกภาพในการบริหารงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ¹²

2. สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.1 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ¹³ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ¹⁴ คือ

¹² คู่มือที่ 3 หัวข้อเรื่อง บัญญัติอุปสรรคโดยทั่วไปในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย ขอ 1.

¹³ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 , มาตรา 16

¹⁴ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 17

- 2.1.1 ทำหน้าที่เป็นกองอำนวยการของผู้บัญชาการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
- 2.1.2 ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
- 2.1.3 ศึกษา ค้นคว้า และวิจัยทางวิชาการตลอดจน
เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- 2.1.4 จัดทำแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
และพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงแผนดังกล่าวอย่างน้อยทุกสามปี เสนอต่อคณะกรรมการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
- 2.1.5 จัดให้มีการฝึกอบรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- 2.1.6 ประสานงาน ติดตามผลและประเมินผลตลอด
จนสนับสนุนการปฏิบัติงานตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- 2.1.7 ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมอบหมาย

2.2 การวิเคราะห์ปัญหาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่มีผลมาจาก
สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.2.1 จากอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สำนักเลขาธิการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
ของประเทศ อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้จะเป็นลักษณะงาน
ของฝ่ายอำนวยการ หรือถ้าจะเปรียบเทียบกับฝ่ายทหารก็จะเหมือนกับฝ่ายเสนาธิการ
ของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และของผู้บัญชาการป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมากกว่าที่จะเป็นหน่วยปฏิบัติ เพราะงานส่วนใหญ่
จะเป็นงานธุรการ การศึกษา ค้นคว้า วิจัย รวมทั้งการฝึกอบรมเผยแพร่ความรู้
เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน งานการจัดทำและปรับปรุงแผนหลัก ติดตาม
ประเมินผลและสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตลอดจนการจัด

ให้มีการฝึกซ้อมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานหนังสือ และประสานงาน แต่ที่กล่าวมานี้ก็ไม่ได้อธิบายความว่าสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องปฏิบัติงานในลักษณะผู้อำนวยการแต่เพียงอย่างเดียว เพราะพระราชบัญญัตินี้ได้เปิดโอกาสให้สามารถปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ได้อีกตามที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมอบหมาย 15

2.2.2 การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในปัจจุบัน มี กองป้องกันภัยพลเรือน กรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ มีเครือข่ายการปฏิบัติงานทั่วประเทศ โดยในสวนภูมิภาคจะดำเนินการผ่านที่ทำการปกครองจังหวัดและที่ทำการปกครองอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกรมการปกครองและได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบงานด้านนี้ในระดับจังหวัดและอำเภอ และสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในฐานะที่เป็นกองอำนาจการของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร ก็มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการให้คำแนะนำและสนับสนุนในต่าง ๆ แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา ผลการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ผ่านมา สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนยังมีขีดความสามารถไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีปัญหายุ่งยากดังต่อไปนี้¹⁶ คือ

15 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 17 (7)

16 สัมภาษณ์ , ทศพร จารุจินดา , ผู้อำนวยการกองป้องกันภัยพลเรือน กรมการปกครอง, 30 มกราคม 2530 .

2.2.2.1 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้

ได้กำหนดให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 17 ค่าย ซึ่งอาจเป็นเพราะก่อนที่จะมีพระราชบัญญัตินี้ออกมาบังคับใช้ การดำเนินงาน การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมการปกครอง และจากข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกรมการปกครองมีงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ อยู่มากมาย ผู้บริหารงานระดับสูงของกรมการปกครองต้องมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การที่จะให้อธิบดีกรมการปกครองในฐานะ เลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือรองอธิบดีกรมการปกครองที่รับผิดชอบงาน ด้านนี้ทุ่มเทความสนใจ หรือความคิดเฉพาะในเรื่องการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่เพียงเรื่องเดียวย่อมเป็นไปได้ยาก แต่จะต้องแบ่งเวลาไปให้ความสนใจและทุ่มเท ความคิดในการพัฒนางานด้านอื่นในความรับผิดชอบอีกด้วย จากกรณีดังกล่าว จึงเท่ากับ เป็นการจำกัดโอกาสที่จะพัฒนางานการป้องกันภัยใหม่ประสิทธิภาพขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยปริยายตรงกันข้าม หากมีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ มีเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบก็จะ เป็นการทำงานด้านเดียว ผู้บริหารสามารถทุ่มเทความรู้ความสามารถในการปฏิบัติ งานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องห่วงงานด้านอื่นก็จะทำให้งานด้านนี้พัฒนาไปอย่างมี ประสิทธิภาพ

2.2.2.2 การปฏิบัติงานในหน้าที่ของสำนัก

เลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครองไม่ได้มอบหมายให้หน่วยงาน สังกัดกรมการปกครองในส่วนกลางทั้งหมดรวมกันรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้อง แต่ได้ มอบหมายให้กองป้องกันภัยพลเรือนเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง และเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่กำหนด ไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าจะดำเนินการให้ใดผลอย่างจริงจังจึงจะมีปริมาณงานมาก

17 คู่มือที่ 3 หัวข้อเรื่อง ประวัติการป้องกันภัยพลเรือนในประเทศไทย

หน่วยงานระดับกองไม่อาจรับผิดชอบดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจำกัดด้วยอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กองป้องกันฝ่ายพลเรือน ไม่ไ้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนี้ แต่เพียงอย่างเดียวแต่ยังต้องปฏิบัติงานในดานอื่น ๆ อีก เช่น งานอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) และงานมูลชนรูปแบบอื่น ๆ อาทิ ไทยอาสาป้องกันชาติ (ทส.ช.) และลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ชบ.) เป็นต้น อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างของกองป้องกันฝ่ายพลเรือนในปัจจุบันมีเพียง 43 คน และเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามพระราชบัญญัตินี้เพียง 36 คน นอกจากนั้นก็ปฏิบัติหน้าที่ดานอื่น ซึ่งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2.3 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ จำเป็นจะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะดานในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษา ค้นคว้า วิจัยทางวิชาการ การจัดทำแผนและการฝึกอบรมความรู้แขนงต่าง ๆ แต่เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในกองป้องกันฝ่ายพลเรือน เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีวุฒิรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ เป็นพื้นฐาน เพราะกรมการปกครองไม่ได้เปิดรับผู้ที่มีความรู้เฉพาะในดานนั้น เขามาปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่ใช้ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองเป็นผู้ปฏิบัติงาน จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่สมบูรณ์อย่างเต็มที่ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้น เมื่อปฏิบัติงานครบหลักเกณฑ์ต้องย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือตำแหน่งที่สูงขึ้นตามสายงานปกติ ตามระเบียบการบริหารงานบุคคลที่กรมการปกครองได้วางไว้ เมื่อมีเจ้าหน้าที่ใหม่มาทดแทนก็ต้องเริ่มศึกษางานพอจะเริ่มมีความรู้ความชำนาญก็ครบหลักเกณฑ์ต้องย้ายไปตามวาระอีก จึงทำให้ไม่มีผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะดานที่แท้จริงปฏิบัติงานในสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.2.2.4 เนื่องจากสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่ไ้มีการจัดตั้งขึ้นจริง ดังนั้น จึงไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง

การขอเงินงบประมาณก็ต้องเสนอขอไปในนามของกรมการปกครอง ในปีงบประมาณ 2529 กองป้องกันฝายพลเรือนได้รับเงินงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 88,774,400 บาท แต่งประมาณจำนวนนี้ นำมาใช้ในงานในหน้าที่ของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝายพลเรือน เพียง 6,303,400 บาท เท่านั้น นอกจากนั้น เป็นเงินงบประมาณของโครงการ อาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพพ.) จะเห็นได้ว่างบประมาณของสำนัก เลขาธิการป้องกันภัยฝายพลเรือนที่ใคร่จะมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ดังนั้น ผลงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝายพลเรือนที่ปรากฏ ออกมาจึงไม่แพร่หลายและเป็นที่รู้จักของประชาชนโดยทั่วไป

2.2.2.5 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝายพลเรือน

ยังมีปัญหาขาดแคลนสิ่งที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ อยู่มาก เช่น สถานที่ทำงาน ศูนย์ปฏิบัติการยามฉุกเฉิน อาคารสถานที่และเครื่องมือเครื่องใช้ ในการจัดตั้งโรงเรียนป้องกันภัยฝายพลเรือน หนังสือทางวิชาการเกี่ยวกับการ ป้องกันภัยฝายพลเรือน ระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีความสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งระบบ การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวทำให้การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการ ป้องกันภัยฝายพลเรือนขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ความ รับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับปฏิบัติงานใน ระดับต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เพราะสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝายพลเรือนเป็น องค์การกลางที่มีความสำคัญ ควบคุมดูแลระบบการป้องกันภัยฝายพลเรือนของ ประเทศ เป็นศูนย์รวมข้อมูล การประสานงานและการสนับสนุนต่าง ๆ แก่องค์กร บริหารในระดับต่าง ๆ เมื่อองค์กรกลางขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ก็พลอย ทำให้ระบบทั้งระบบต้องกระทบกระเทือนไปด้วย

2.3 บทบาทของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝายพลเรือนในการ พัฒนาระบบการป้องกันภัยฝายพลเรือนของประเทศ

การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝายพลเรือน ที่จะมีส่วนช่วยพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝายพลเรือนของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ควรจะต้องมีลักษณะดังนี้

2.3.1 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จะต้องเป็นศูนย์รวมความรู้อย่างต่าง ๆ ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พรอมที่จะเสนอแนะหรือให้คำแนะนำแก่องค์กรระดับต่าง ๆ รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีการดำเนินการวิเคราะห์ วิจัยหาสาเหตุแห่งภัยและติดตามความเคลื่อนไหวของภัยต่าง ๆ อันอาจจะมีขึ้นอยู่ตลอดเวลา แลวประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ไต่ทราบ เพื่อหาวิธีการป้องกัน หรือแก้ไขเสียตั้งแต่ระยะเริ่มต้น รวมทั้งจะต้องเป็นแหล่งเก็บรวบรวมสถิติข้อมูลต่าง ๆ ที่มีความสำคัญและจำเป็นในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สำหรับใช้ประโยชน์ในการวางแผน การกำหนดนโยบาย หรือวางแผนทางการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการเหล่านั้น ใกล้เคียงต่อความเป็นจริงและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

2.3.2 ในฐานะที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จะต้องทำหน้าที่เป็นกองอำนวยการของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร และดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติด้วยนั้น สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจึงจะต้องมีความพรอมในดานข้อมูลต่าง ๆ และสามารถวิเคราะห์ เสนอความเห็นในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจสั่งการของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร หรือเพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย วางระเบียบ หรือวางแผนทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ การดำเนินการดังกล่าวหากใดข้อมูลที่มีความถูกต้องและมีเนื้อหาสาระก็จะทำให้การดำเนินงานของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร และคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติเป็นไปในแนวทางที่ถูกตอง สามารถแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้น สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรระดับต่าง ๆ หรือหน่วยราชการที่ไ้รับมอบหมายหน้าที่ไปปฏิบัติ อย่างตอเนื่องอีกด้วย

2.3.3 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้อง

ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นโดยเร็ว เพื่อเป็น
 สถาบันในการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ระดับอำนวยการ ระดับปฏิบัติ ขององค์กร
 และหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งฝึกอบรมคณะวิทยากรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
 ให้แก่องค์กรระดับจังหวัดเพื่อไปดำเนินการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่าย
 พลเรือนในพื้นที่รับผิดชอบตลอดจนให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการด้านต่าง ๆ และ
 กลุ่มผู้นำประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลเหล่านั้น ได้มีความรู้ความสามารถ
 ทั้งในด้านวิชาการและการปฏิบัติ เทคนิควิทยาการสมัยใหม่อันจะเป็นการเพิ่มพูน
 ประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น การฝึกอบรมทุกหลักสูตรจะต้องเน้นถึงคุณภาพ
 ในการศึกษาเพื่อให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปถ่ายทอดแก่
 บุคคลอื่นได้ด้วย การจัดตั้งโรงเรียนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นสิ่งที่มีความ
 จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยขจัดปัญหาการขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ
 เฉพาะด้านในการปฏิบัติงานในองค์กรต่าง ๆ ในประเทศที่การป้องกันภัยฝ่าย
 พลเรือนได้มีการพัฒนาให้เจริญแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ ก็ได้สังเกตเห็นความสำคัญ
 ในเรื่องนี้ โดยประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยฝ่ายอำนวยการ
 (Staff College) และโรงเรียนเทคนิค (Technical School)
 ขึ้น เพื่ออบรมให้ความรู้แก่ฝ่ายอำนวยการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ
 ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินงานการป้องกันภัยของประเทศอังกฤษเจริญก้าวหน้า
 อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน 18

2.3.4 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

จะต้องมีบทบาทในการรณรงค์ให้ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปได้เห็นความสำคัญ
 ของการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
 ในกรณีของผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรม หรือด้านอื่น ๆ ก็ต้องชี้แจงทำความเข้าใจ
 เขาใจและชักจูงให้ผู้บริหารได้เห็นถึงความสำคัญในการจัดระบบรักษาความ

18 เฉลิม พิชญโยธิน , " การป้องกันฝ่ายพลเรือนของประเทศ
 อังกฤษ , " ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน (พระนคร : โรงพิมพ์
 ส่วนท้องถิ่น , 2512) , หน้า 91.

ปลอดภัยด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมกับกิจการนั้น ๆ ตลอดจนการ
 อนุรักษ์หาทุนและแสวงหาความร่วมมือจากภาคเอกชนให้มากขึ้น เพื่อไว้ใช้ใน
 กิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล
 และเพิ่มบทบาทในการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในด้านวิชาการ
 เครื่องมือ เครื่องใช้ที่จำเป็นและด้านอื่น ๆ ให้มากขึ้น

2.3.5 สนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกัน
 ภัยต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น แสวงหาความร่วมมือและความช่วยเหลือ
 ในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการป้องกันภัยต่าง ๆ จาก
 หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน
 ให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขอให้องค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานบริหารราชการ
 ส่วนท้องถิ่น ตั้งงบประมาณสนับสนุน หรือการรณรงค์จัดหาทุน หรือขอรับบริจาค
 จากภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการสนับสนุนเครื่องมือ เครื่องใช้
 จากส่วนกลาง และจะทำให้มีอุปกรณ์การป้องกันภัยกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ
 ทั่วประเทศมากขึ้น

2.3.6 สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้อง
 เพิ่มบทบาทในการสนับสนุนการปฏิบัติงานตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มากขึ้น
 โดยจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็ว (Mobile Column) ไว้ตามส่วนต่าง ๆ ของ
 ประเทศตามความจำเป็น เพื่อให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตามแผนป้องกันภัย
 ฝ่ายพลเรือนของกรุงเทพมหานคร จังหวัด อำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยา
 เมื่อมีภัยเกิดขึ้นหรือได้รับการร้องขอ หน่วยเคลื่อนที่เร็วนี้จะต้องประกอบด้วย
 เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานภัยด้านต่าง ๆ และต้องมี
 เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ทันสมัย พร้อมที่จะเผชิญกับภัยทุกรูปแบบ การจัดตั้งหน่วย
 เคลื่อนที่เร็วนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการบำบัดภัยอันตรายให้กับ
 ประชาชนเป็นอย่างมาก หากจัดไว้ใหม่จำนวนเพียงพอ ก็จะช่วยลดภาระในการ
 จัดเตรียมเครื่องมือ เครื่องใช้ของหน่วยที่รับผิดชอบการป้องกันภัยในพื้นที่ต่าง ๆ
 ไปได้อย่างมาก โดยหน่วยเหล่านั้นก็จะจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้เท่าที่จำเป็น
 แก่การบำบัดภัยที่เกิดเป็นประจำเท่านั้น ไม่ต้องจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ราคาแพง

ซึ่งนาน ๆ จะได้นำมาใช้ครั้งหนึ่ง เพราะอาจขอรับการสนับสนุนจากหน่วยเคลื่อนที่เร็วได้เมื่อมีความจำเป็นต่องาน ยุกต์ตัวอย่าง เช่น ในประเทศสวีเดน ได้มีการจัดหน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อให้การช่วยเหลือแก๊งค์และประชาชนได้อย่างรวดเร็วในกรณีที่เกิดภัยขนาดใหญ่หรือเมื่อท้องถิ่นใดร้องขอ หน่วยเคลื่อนที่เร็วของประเทศสวีเดนจะตั้งฐานปฏิบัติการอยู่ตามจุดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และมีความพร้อมในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เสบียงอาหาร เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนหน่วยที่ทำการซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องใช้¹⁹

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วอาจใช้ไม่ได้ผลในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ทั้งอาจสิ้นเปลืองงบประมาณมากและต้องมีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองอย่างพร้อมเพรียง การมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วจึงอาจเป็นความคาดหวังในระยะยาว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมในปัจจุบันแล้ว การใช้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอาจจะได้ผลพอทดแทนกันไปก่อนได้

จากบทบาทการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนด้วยนั้น ยังไม่มีความเหมาะสมเพราะทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค ทั้งในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณรวมถึงการขยายหน่วยงานเพื่อให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ การที่จะทำให้สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นเป็นหน่วยงานต่างหาก โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อจะได้มีขีดความสามารถในการพัฒนาหน่วยงานและดำเนินงานด้านนี้ไปได้

¹⁹ ประเทือง สนิธิพงษ์, " การป้องกันฝ่ายพลเรือนในประเทศสวีเดนและเดนมาร์ก, " ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น , 2516), หน้า 130.

อย่างเต็มที่²⁰ สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนควรเป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลางโดยแบ่งเป็นกองต่าง ๆ ตามความจำเป็น และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยแบ่งเป็นสำนักงานระดับภาค ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานเหล่านั้นทำหน้าที่เป็นกองอำนวยการของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งให้คำแนะนำ ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแก่องค์กรในระดับท้องถิ่นด้วย ซึ่งในบางประเทศได้ให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นอย่างมากโดยการตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้นในระดับทบวง เช่น ประเทศสวีเดน และประเทศเดนมาร์ก²¹

อนึ่ง การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมใดเคยมีมาแล้วในประเทศไทย กล่าวคือในปี พ.ศ. 2487 ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์สงครามมหาเอเซียบูรพา จึงมีภารกิจในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมาก รัฐบาลได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้จึงได้พิจารณาปรับปรุงกิจการด้านนี้ โดยโอนภารกิจการป้องกันภัยทางอากาศจากฝ่ายทหารใหม่มาอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือน โดยจัดตั้งกรมป้องกันภัยทางอากาศขึ้นสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2489 อันเป็นที่สงครามยุติ ภารกิจในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้ลดน้อยลงอย่างมาก จึงได้มีการยุบกรมป้องกันภัยทางอากาศเสีย แต่ต่อมารัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ว่าควรจะต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงจึงได้ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งกองป้องกันและบรรเทาภัยขึ้นในปี พ.ศ. 2494 และเพื่อต้องการให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนตามแบบอย่างการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ

²⁰ สัมภาษณ์ , วิโรจน์ อัมรัตน์ , ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ , 3 กันยายน 2529.

²¹ ประเทือง สนิธิพงษ์ , " การป้องกันฝ่ายพลเรือนในประเทศสวีเดน และเดนมาร์ก , " ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน , หน้า 129 และ 147 .

จึงโดยฐานะกองป้องกันและบรรเทาภัยขึ้นเป็นกรมป้องกันสาธารณภัย แต่สถานการณ์
 ของประเทศในขณะนั้นไม่ได้อยู่ในภาวะสงครามและไม่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติร้ายแรง
 เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ประกอบกับการป้องกันภัยชนิดต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นก็มีหน่วยงาน
 ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบอยู่แล้ว จึงทำให้เห็นว่าการปฏิบัติงานของกรมป้องกัน
 สาธารณภัย เป็นการทำงานซ้ำซ้อน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้มีการพิจารณา
 ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หลายแห่ง และด้วยเหตุผลบางประการ
 จึงได้มีการยุบเลิกกรมป้องกันสาธารณภัยและเพื่อให้งานด้านนี้ยังคงมีอยู่จึงได้ตั้ง
 กองป้องกันฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกองรับผิดชอบงานด้านนี้อยู่จนถึง
 ปัจจุบัน 22

ฉะนั้น การเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
 ขึ้นเป็นหน่วยงานต่างหากแยกออกจากกรมการปกครอง โดยให้มีฐานะเทียบเท่า
 กรมสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น อาจจะมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เพราะ
 ถ้าศึกษาจากการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านนี้ในอดีตจะเห็นว่า เคยได้
 มีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกรมมาแล้วถึง 2 ครั้ง แต่ก็ต้องถูกยุบเลิกไป
 ดังนั้น หากมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองอยู่ใน
 ภาวะปกติก็อาจมีการยุบเลิกหน่วยงานนี้อีกเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในอดีต จึงควร
 ที่จะได้มีการพัฒนาหน่วยงานนี้ให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เสียก่อน
 แล้วจึงพัฒนาฐานะขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม แต่อีกฝ่ายหนึ่งอาจเห็นว่า
 จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งด้านอัตรากำลัง เครื่องมือเครื่องใช้
 รวมทั้งงบประมาณที่เหมาะสมขึ้นเสียก่อน การดำเนินงานจึงจะเกิดประสิทธิภาพ
 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า
 ประเทศไทยได้ประสบกับสาธารณภัยอยู่เป็นประจำ และการพัฒนาประเทศในด้าน
 ต่าง ๆ ได้เจริญก้าวหน้าไปมากเป็นผลทำให้เกิดภัยชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น
 ประกอบกับภัยคุกคามจากกองกำลังทหารต่างชาติภายนอกประเทศปรากฏให้เห็น

22 คู่มือที่ 3 หัวข้อประวัติการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย

อันตรายเด่นชัดขึ้นและการสงครามในอนาคตจะมีลักษณะ เป็นสงครามเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ การสู้รบจะไม่ดำเนินไปแต่เพียงในพื้นที่การรบเท่านั้นแต่จะขยายลึกเข้าไปทั้งในดินแดนของข้าศึกและในพื้นที่ เขตหลังของฝ่ายเราในเวลาเดียวกัน แม่สถานการณ์ปัจจุบันจะไม่ถือว่าอยู่ในสถานการณ์สงครามก็ตาม การปฏิบัติเช่นว่านั้นก็ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอทั้งในประเทศและต่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรบจึงไม่ได้อำจักอยู่เฉพาะแต่ฝ่ายทหาร แต่รวมไปถึงข้าราชการทุกฝ่ายและประชาชนทั่วไปด้วย ²³ จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงควรจะได้มีการพัฒนาสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะจะได้เป็นหน่วยงานกลางที่จะเป็นผู้วางแผนเก็บรวบรวมสถิติ ข้อมูลที่มีความจำเป็นต่าง ๆ ให้การเสนอแนะและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และเมื่ออยู่ในภาวะสงครามก็จะเป็นตัวกลางเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน แต่อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้เป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากรมแยกต่างหากออกจากกรมการปกครองนั้น อาจเป็นความคาดหวังในระยะยาวและก่อนที่จะมีการดำเนินการก็ควรจะได้มีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้หน่วยงานต่าง ๆ รวมไปถึงประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงเหตุผลความจำเป็นเสียก่อน

3. กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ

3.1 แหล่งที่มาของกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ อันได้แก่ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร กองอำนวยการ

²³ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, " บทเรียนจากการฝึกภาคสนาม ประจำปีการศึกษา 2528 " (ประจวบคีรีขันธ์ : โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ ค่ายธนะรัตน์, 2528), หน้า 35.

ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลและกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมือง
พัทธยานั้น เกิดมาจากการที่แผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่คณะกรรมการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติวางไว้ ได้กำหนดใหม่กองอำนวยการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนแห่งชาติจึงขึ้น เพื่อเป็นองค์กรในการอำนวยการปฏิบัติงาน
ตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ไต่ถามไว้และเมื่อจังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร
เทศบาลและเมืองพัทยา ได้ดำเนินการวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่
ความรับผิดชอบของตนขึ้นก็จะต้องกำหนดใหม่กองอำนวยการในเขตพื้นที่นั้น ๆ ขึ้น
เพื่อให้สอดคล้องกับแผนหลักที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้
วางไว้ดังกล่าว ²⁴ ปัจจุบันคณะกรรมการ ฯ ไต่ถามแผนหลักไว้ 4 แผน คือ

- 3.1.1 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2527
- 3.1.2 แผนป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ พ.ศ.2527
- 3.1.3 แผนป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม พ.ศ.2527
- 3.1.4 แผนอพยพประชาชนและ สว่นราชการ พ.ศ.2527

ฉะนั้น ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร
เทศบาลและเมืองพัทยา จึงต้องวางแผนดังกล่าวให้สอดคล้องกับแผนหลัก เพื่อใช้ปฏิบัติ
ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ แต่โดยที่การจัดกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
ในแผนหลักดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะของภัยที่มุ่งจะป้องกัน ดังนั้น
การจัดกองอำนวยการในแผนแต่ละแผนของจังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร เทศบาล
และเมืองพัทยา จึงแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติใน
กรณีที่ประกาศใช้แผนดังกล่าวพร้อม ๆ กัน สว่นรายละเอียดจะขอนำไปกล่าวในหัวข้อ
เรื่องการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

²⁴ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 29

3.2 ปัจจุบันโครงสร้างกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
ระดับต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ผู้รับผิดชอบได้
จัดทำขึ้นในยามปกติจะมีลักษณะเป็นนามธรรม กล่าวคือไม่ได้มีการจัดตั้ง
กองอำนาจการขึ้นอย่างแท้จริง ไม่มีที่ทำการ ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใน
กองอำนาจการ แต่กองอำนาจการนี้จะจัดตั้งขึ้นต่อเมื่อมีภัยเกิดขึ้นและจะต้องปฏิบัติ
การตามแผนที่ได้วางไว้ โดยจะกำหนดที่ทำการขึ้นและมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน
ต่าง ๆ ซึ่งมีความรับผิดชอบตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้วางไว้ เข้าไป
ปฏิบัติงาน เมื่อเหตุการณ์ หรือภัยพิบัติผ่านพ้นไป กองอำนาจการก็จะกลับคืนสู่
สภาพที่เป็นนามธรรมอีก จะเห็นได้ว่าในยามปกติกองอำนาจการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนในระดับต่าง ๆ ไม่มีบทบาทในการปฏิบัติงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
แต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจากแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้จัด
ทำไว้ จะมี ลักษณะที่จะป้องกันและระงับภัยขนาดใหญ่ซึ่งจะต้องระดมสรรพกำลัง
จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของเขามาช่วยเหลือ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภัย
ขนาดเล็กที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชน ทั้งที่ภัยอันตรายดังกล่าว
ก็อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติที่จะต้องป้องกัน
และระงับไม่ให้เกิดขึ้นแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เช่นกัน ซึ่งโดย
ปกติภัยอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชน ก็ได้มีหน่วยงาน
ที่รับผิดชอบทำการบำบัดปกป้องให้แก่ประชาชนอยู่แล้ว แต่ในฐานะที่กองอำนาจการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อป้องกันและ
ระงับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงควรที่จะมีบทบาทใน
การป้องกันและระงับภัยดังกล่าวด้วย

3.3 บทบาทของกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับ
ต่าง ๆ ที่ควรจะต้องดำเนินการในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ควรจะมีลักษณะ
ดังนี้

3.3.1 จะต้องมีการจัดตั้งกองอำนาจการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมขึ้น เพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตาม
แผนที่ได้วางไว้ตลอดเวลา ทั้งนี้โดยหมายความว่า จะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ
การอยู่ในกองอำนาจการดังกล่าว เต็มอัตราตามแผนที่ได้กำหนดไว้ แต่อย่างน้อย

ควรจะต้องจัดใหม่ทั้งทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น รวมทั้งระบบการ
 ติดต่อสื่อสารที่สามารถติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ หน่วยงานเคียงและ
 หน่วยงานเหนือใต้ เพื่อให้พร้อมที่จะปฏิบัติงานใดที่หนึ่ง เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น
 และคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งโดยปกติจะประกอบด้วยผู้อำนวยการป้องกัน
 ภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นประธาน หัวหน้าหน่วยงานที่มีสำนักงาน
 ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นกรรมการ และหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบงาน
 การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยตรงในพื้นที่นั้น เป็นกรรมการและเลขานุการ ควร
 จะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนแนวความคิดและวางแนวทางใหม่ ๆ
 ในการป้องกันภัยชนิดต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่
 ให้สอดคล้องกับสภาวะสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปและประสานงานในเรื่องที่
 เกี่ยวข้องระหว่างกันเป็นประจำ และกรรมการที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานก็ควรจะมี
 ปฏิบัติตัวในลักษณะที่เป็นเครื่องมือของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต
 พื้นที่ที่รับผิดชอบ ในการที่จะนำนโยบาย หรือคำสั่งไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง
 และแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่
 ใดวางไว้จะต้องจัดเจ้าหน้าที่ประสานงาน ซึ่งจะ เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการติดต่อ
 ระหว่างกองอำนวยการกับหน่วยงานนั้น ๆ ไว้ เพื่อให้เกิดความใกล้ชิดและเป็น
 ลีลาในการปฏิบัติงานร่วมกันในยามปกติ สำหรับหน่วยงานที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ
 งานธุรการและการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของกองอำนวยการนั้น
 ในระดับชาติควรจะต้องเป็นสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นผู้รับผิดชอบ
 ระดับภูมิภาค ควรจะต้องเป็นสำนักงานของสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
 ที่รับผิดชอบอยู่ในระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนกองอำนวยการ
 ระดับท้องถิ่นคือกองอำนวยการของกรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา
 ก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนท้องถิ่นนั้น ๆ จะเห็น
 สมควร เช่น ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาล หรือเมืองพัทยา
 เป็นต้น แต่การจะตั้งหน่วยงานใดนั้น ควรคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นสำคัญ



3.3.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับ

ตวง ๆ ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอำนวยการจะต้องมีบทบาทในการป้องกันและระงับภัยอันตรายขนาดเล็กที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชน โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับภัยที่เกิดขึ้นไปดำเนินการวางแผนป้องกันหรือระงับภัย และจะต้องมีการติดตามผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องด้วย นอกจากนี้ การป้องกันและระงับภัยบางอย่าง อาจจะต้องมีการประสานกันหลายหน่วยงาน ซึ่งเรื่องนี้กองอำนวยการก็ต้องเข้าไปมีบทบาทในการประสานงานให้ แม้ว่าเรื่องการจัดตั้งเป่าภัยอันตรายเหล่านี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะได้อำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่กองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ก็ควรจะเข้าไปมีบทบาทในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้อง ดีกว่าจะปล่อยให้หน่วยงานเหล่านั้นดำเนินการกันไปเอง

อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ

พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้ผู้รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในระดับต่าง ๆ ทั่วประเทศครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศและกำหนดสายการบังคับบัญชาไว้อย่างแน่นอน²⁵ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ไว้ด้วย ดังนี้

1. ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร

1.1 พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร ซึ่งในกรณีที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ก็ให้รองผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรปฏิบัติราชการแทน สำหรับหน้าที่ของรองผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรเป็นไปตามที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมอบหมาย

²⁵ ดู บทที่ 3 แผนภูมิสายการบังคับบัญชาของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ

- 1.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ
- 1.2.1 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร
 - 1.2.2 จัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
 - 1.2.3 บังคับบัญชาผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและพนักงานป้องกันภัยทั่วราชอาณาจักร 26
 - 1.2.4 ประกาศกำหนดพื้นที่ขึ้นเป็นภาคและแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค 27
 - 1.2.5 แต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรมในท้องที่ใดก็ได้ 28
 - 1.2.6 ให้ความเห็นชอบแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของจังหวัดและกรุงเทพมหานคร 29
 - 1.2.7 สั่งปฏิบัติการอพยพประชาชนและสวนราชการออกจากพื้นที่อันตราย หรือพื้นที่ที่จะเกิดขวางต่อการปฏิบัติการทางทหาร เพื่อให้เขาไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัย หรือพื้นที่รับการอพยพ 30
 - 1.2.8 ประกาศจำกัดพื้นที่ให้เป็นพื้นที่อันตรายห้ามไม่ให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัย 31

26 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 18

27 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 19

28 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 25

29 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 29

30 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 39

31 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 40

1.2.9 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่ง

ราชอาณาจักร อาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัตินี้ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา 32

1.3 จากอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ ใ้ใ้ให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวางและเน้นไปในลักษณะของการบริหารงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน นอกจากอำนาจตามพระราชบัญญัติแล้วในส่วนของ การป้องกันและระงับอัคคีภัย ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร ยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการป้องกันและระงับอัคคีภัยอยู่ในปัจจุบัน อีกด้วย 33 การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรที่ได้อธิบายแล้ว เห็นว่ามีความเหมาะสมและเพียงพอที่จะดำเนินงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบให้สำเร็จลุล่วงไปได้

2. ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค และผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรแต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรม

2.1 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาค ปัจจุบันยังไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคขึ้นแต่อย่างใด ในอนาคต หากระบบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศได้มีการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าไปก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร

32 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 5

33 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 42

ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตภาคที่จะกำหนดขึ้น หรือในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดเป็นเวลายาวนานก็อาจแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวก ส่งการควบคุมดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่นั้น ๆ ให้เป็นไปอย่างมีระบบและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนภาคไว้ดังนี้³⁴ คือ

2.1.1 มีหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมอบหมาย

2.1.2 มีอำนาจตามที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมอบหมาย มีอำนาจในการจัดตั้งกองอำนวยความสะดวกในการทำงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัยและบังคับบัญชาผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและพนักงานป้องกันภัยในเขตภาค

2.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรแต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรม ปัจจุบันยังไม่ได้มีการแต่งตั้งขึ้นเช่นกัน แต่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ใคร่บแต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษนี้อาจมีความจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งในกรณีที่เกิดภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรม ในพื้นที่ที่สำคัญและมีปัญหาในการดำเนินการป้องกัน เช่น ในพื้นที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจ เป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารที่สำคัญ และเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมากที่สุด การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอาจดำเนินการใดไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะในเขตทหาร ก็อาจจะแต่งตั้งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นเป็นพิเศษเพื่อดำเนินการป้องกันภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรมเป็นการเฉพาะใด ทั้งนี้

³⁴ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 19

ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความจำเป็นซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ใดแต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมอบหมาย 35

3. ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

3.1 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด 36

3.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

3.2.1 ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตจังหวัด แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย จัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน บังคับบัญชาผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและพนักงานป้องกันภัยในเขตจังหวัด 37

3.2.2 ในส่วนของการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.2.2.1 วางแผนเฉพาะในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนหลักที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางไว้และพิจารณาทบทวน หรือปรับปรุงแผนดังกล่าวทุกปี แผนเฉพาะหรือแผนที่ปรับปรุงใหม่ดังกล่าวจะต้องส่งไปขอรับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงไปปฏิบัติได้ 38

35 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 25

36 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 21

37 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 21

38 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 29

3.2.2.2 สํารวจสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะ ของทางราชการ ฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อใช้ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ใดตามความจำเป็น

3.2.2.3 จัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ ที่หลบภัยสาธารณะ รวมทั้งเตรียมการอื่นในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามความจำเป็น

3.2.2.4 จัดให้มีการอบรมและดำเนินการฝึกซ้อมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 39

3.2.3 ในส่วนของการป้องกัน ระงับและบรรเทาภัย มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.2.3.1 กรณีที่สาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อกวนวุ่นวายเกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดดำเนินการตามความจำเป็นใด ดังนี้

3.2.3.1.1 สั่งข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนสมาชิกหน่วยอาสาสมัครและบุคคลใด ๆ ในเขตท้องที่ใหม่ปฏิบัติการ อยางใดอย่างหนึ่งในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหาย นอกจากบุคคลที่รัฐมนตรีประกาศยกเว้น (ปัจจุบันยังไม่มีการออกประกาศ ในเรื่องนี้แต่อย่างใด)

3.2.3.1.2 สั่งใช้สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ของทางราชการ ฝ่ายพลเรือน หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่อยู่ในเขตจังหวัด

3.2.3.1.3 สั่งใช้ยานพาหนะ ของทางราชการ ฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่อยู่ หรือเข้าไปในเขตจังหวัด

- 3.2.3.1.4 สั่งใช้เครื่องมือ
สื่อสารทุกระบบที่อยู่ในเขตจังหวัด
- 3.2.3.1.5 สั่งหรือจัดทำการ
พรางอาคารสถานที่ ตลอดจนการพรางและการควบคุมแสงไฟ
- 3.2.3.1.6 สั่งห้ามเข้าบริเวณ
หรือสถานที่กำหนด
- 3.2.3.1.7 อำนาจการและ
ควบคุมการส่งเคราะห์ผู้ประสมภ้ยให้เป็นระเบียบโดยทั่วถึงและรวดเร็ว⁴⁰
- 3.2.3.1.8 กรณีที่เห็นว่า
สภาพสิ่งก่อสร้าง วัสดุหรือทรัพย์สินใดอาจเป็นอุปสรรคต่อการบังคับปกป้องภัยอันตราย
หรืออาจจะได้รับความเสียหาย ให้อำนาจในการเคลื่อนย้ายตัดแปลงหรือทำลาย
สิ่งก่อสร้าง วัสดุหรือทรัพย์สินเหล่านั้นได้ ทั้งนี้ จะกระทำใดเฉพาะเท่าที่จำเป็น
แก่การบังคับปกป้องภัยอันตรายนั้น⁴¹
- 3.2.3.2 มีหน้าที่สำรวจความเสียหายจาก
ภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสมภ้ยไว้เป็นหลักฐาน เพื่อประโยชน์ในการ
ส่งเคราะห์ผู้ประสมภ้ย และเมื่อผู้ประสมภ้ยร้องขอหลักฐานเพื่อรับการส่งเคราะห์
หรือบริการอื่นใด ก็ให้ออกหนังสือรับรองให้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย
กำหนด⁴²
- 3.2.4 ในกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่ง ผู้อำนวยการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนจังหวัดมีอำนาจสั่งปฏิบัติการอพยพประชาชนและสวนราชการออกจาก
พื้นที่อันตราย หรือพื้นที่ที่จะกีดขวางต่อการปฏิบัติการทางทหาร เขาไปอยู่ในที่ปลอดภัย
หรือพื้นที่รับการอพยพหรือประกาศจำกัดพื้นที่ให้เป็นพื้นที่อันตรายห้ามไม่ให้
ประชาชนเขาอยู่อาศัยใด แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
แห่งราชอาณาจักรทราบโดยมิชักช้า⁴³

40 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 32

41 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 34

42 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 36

43 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 41

3.2.5 ให้ความเห็นชอบแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของ
อำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยาที่อยู่ในเขตจังหวัด

3.3 จากอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
จังหวัดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้อำนาจแก่ผู้อำนวยการป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในสว่นที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
สิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนนั้น พระราชบัญญัตินี้ก็ได
จำกัดขอบเขตไว้ โดยให้เมื่ออำนาจทำใดเฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การบำบัดภัยอันตราย
เท่านั้น และเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ
ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดไว้เหมาะสมแล้ว สามารถที่จะดำเนินการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งขอเท็จจริงการปฏิบัติ
งานของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดนั้นจะมีลักษณะเป็นการอำนาจการ
สั่งการ แก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ควบคุมดูแลและให้การสนับสนุน
แก่องค์กรระดับอำเภอ เทศบาลหรือเมืองพัทยาที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัดให้ปฏิบัติการให้
เป็นไปตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่วางไว้มากเสียกว่าที่จะเป็นผู้สั่งใช้อำนาจนั้น
เสียเอง เพราะในพื้นที่อำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยาก็มีผู้อำนวยการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบประจำพื้นที่อยู่แล้ว 44

4. ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร

4.1 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร

4.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานครมี
อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.2.1 ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพ
มหานคร แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย จัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนและบังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตกรุงเทพมหานคร 45

⁴⁴ สัมภาษณ์, วิโรจน์ อัมรัตน์, ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ,
3 กันยายน 2530.

⁴⁵ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 20

4.2.2 อำนาจหน้าที่ในส่วนของการเตรียมการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนและการป้องกันและบรรเทาภัยนั้น มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

4.3 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานครไวกว้างขวางเช่นเดียวกับผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด แต่เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า แมจะมีอำนาจหน้าที่
เหมือนกันแต่การดำเนินการตามหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้อำนวยการป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดและผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร
มีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ในส่วนของจังหวัดผู้อำนวยการป้องกันภัย
พลเรือนจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดา
ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค⁴⁶ ดังนั้น การสั่งการตามอำนาจหน้าที่แห่ง
พระราชบัญญัตินี้ แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หรือข้าราชการฝ่ายบริหาร
ส่วนภูมิภาคของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ส่งมาประจำอยู่ในเขตจังหวัด
จะได้รับการตอบสนองด้วยดี เพราะนอกจากจะเป็นการสั่งตามอำนาจหน้าที่แห่ง
พระราชบัญญัติแล้ว ในฐานะที่ผู้สั่งเป็นผู้บังคับบัญชาและสามารถให้คุณให้โทษ
แก่ข้าราชการเหล่านั้นได้ ก็มีส่วนช่วยใ้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยดี และ
ไม่ค่อยจะมีปัญหาอุปสรรค แต่ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจบังคับบัญชาเฉพาะ
ข้าราชการและลูกจ้างสังกัดกรุงเทพมหานครเท่านั้น และในเขตกรุงเทพมหานคร
เป็นที่ตั้งของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ อันเป็นระบบการบริหารราชการ
ส่วนกลาง เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและเป็นเมืองหลวงของประเทศ เมื่อมีเหตุการณ์
สำคัญ หรือเกิดภัยพิบัติ ขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานคร รัฐบาลก็มักจะเข้ามา
ดำเนินการแก้ไขปัญหาเสียเองเป็นส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2526

⁴⁶ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ,

ได้เกิดอุทกภัยอย่างร้ายแรงในเขตกรุงเทพมหานคร ทำความเสียหายให้แก่
เศรษฐกิจและทรัพย์สินของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก รัฐบาล
ได้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหานี้เสียเอง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกัน
และแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขตกรุงเทพและปริมณฑลขึ้น เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญห
ดังกล่าว หรือในด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย ซึ่งปกติควรจะเป็นหน้าที่ของ
กรุงเทพมหานคร เพราะมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ในเรื่องนี้ไว้ แต่ปัจจุบันการป้องกัน
และระงับอัคคีภัยในเขตกรุงเทพมหานครอยู่ในความรับผิดชอบของกองบังคับการ
ตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจ เป็นต้น จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นทำให้บทบาทใน
การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
กรุงเทพมหานครลดน้อยลงและจากประสบการณ์ที่ผ่านมา การแก้ไขปัญห
ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมักจะ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
เฉพาะคราว โดยไม่ได้ดำเนินการแก้ปัญหาผ่านองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ดังนั้น จึงทำให้การป้องกันภัย
พลเรือนในกรุงเทพมหานครไม่ได้มีการพัฒนาให้เป็นระบบที่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์
ของกฎหมาย ⁴⁷

5. ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ

5.1 พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ ⁴⁸

5.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอมีอำนาจหน้าที่
ดังต่อไปนี้

⁴⁷ สัมภาษณ์ , อำพันธ์ บุณณกันต์ , อธิบดีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร,
2 มีนาคม 2530 .

⁴⁸ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 มาตรา 22

5.2.1 คำเนิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต

อำเภอเฉพาะนอกเขตเทศบาล แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงาน
ป้องกันภัยในเขตอำเภอเฉพาะนอกเขตเทศบาล กับมีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และควบคุมดูแล
การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาลตำบลด้วย 49

5.2.2 อำนาจหน้าที่ในสวนของการเตรียมการป้องกัน

ภัยฝ่ายพลเรือน และการป้องกันและบรรเทาภัย นั้น มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดต่างกันตรงที่มีอำนาจที่จำกัดเฉพาะในเขตอำเภอ
เท่านั้น

5.3 จากการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัย

ฝ่ายพลเรือนอำเภอแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ
หน้าที่ไว้ไม่รัดกุมอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและปัญหาขอกฎหมาย และการ
ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอยังไม่เหมาะสมกับหน้าที่
ความรับผิดชอบ ดังนี้ คือ

5.3.1 พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้อำนวยการป้องกัน

ภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและบังคับบัญชา
พนักงานป้องกันภัยในเขตอำเภอเฉพาะนอกเขตเทศบาล ซึ่งตามขอเท็จจริงการ
กำหนดเขตอำเภอ เขตเทศบาลและเขตเมืองพิทยาก็ได้มีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตเอาไว้เรียบร้อยแล้ว การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอมีอำนาจเฉพาะนอกเขตเทศบาล โดยไม่ใคร่ระบุว่า
นอกเขตเมืองพิทยาดวยนั้น อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในการตีความขอกฎหมาย
ว่าผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ในเขตเมืองพิทยา

ด้วยหรือไม่ ซึ่งเรื่องเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ พระราชบัญญัตินี้ควรจะกำหนดว่าให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตอำเภอเท่านั้นจะเพียงพอแล้ว หากจะระบุว่าเฉพาะนอกเขตเทศบาล ก็ควรจะระบุว่านอกเขตเมืองพัทยาด้วย เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว โดยปกติสถานที่ตั้งที่ว่าการอำเภอเมืองของจังหวัดต่าง ๆ จะตั้งอยู่ในเขตเทศบาลทั้งสิ้น และที่ว่าการอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ก็ตั้งอยู่ในเขตเมืองพัทยาดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงอาจเกิดขึ้นได้

5.3.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอถือได้ว่าเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่อย่างแท้จริง เพราะเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่และต้องปฏิบัติการป้องกันและระงับภัยอันตรายต่าง ๆ โดยสัมผัสกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด การดำเนินการป้องกันและบำบัดคุ้มครองภัยอันตรายนั้น นอกจากจะไต่มีการเตรียมการและดำเนินการตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้จัดทำไว้แล้ว ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอจำเป็นต้องกระทำทุกวิถีทางเพื่อขจัดภัยที่จะเกิดกับประชาชนในพื้นที่ให้ได้ บางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานขึ้นเป็นพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของอำเภอ เพื่อปฏิบัติการเฉพาะเรื่องเฉพาะคราวที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ก็ไม่อาจทำได้เพราะพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานไว้ จะกระทำได้ต่อเมื่อเสนอเรื่องไปให้ผู้มีอำนาจ คือ ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดพิจารณาสั่งการ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ความรับผิดชอบได้⁵⁰ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นว่าการให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอดังกล่าวมีความ

⁵⁰ สัมภาษณ์ , เจสตา มลิินทางกูร , นายอำเภอสังคม จังหวัดหนองคาย, 16 กุมภาพันธ์ 2530.

เหมาะสม กล่าวคือ จะได้มีการกระจายอำนาจ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน หากการดำเนินการของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอเกิดความไม่เหมาะสม หรือดำเนินไปในแนวทางที่ไม่ถูกต้องหรือขัดต่อนโยบายของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดก็อาจส่งยกเลิก หรือให้ดำเนินการแก้ไขให้เป็นที่ไปตามความต้องการได้ เพราะมีอำนาจในการบังคับบัญชาอยู่แล้ว และการให้อำนาจในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานนี้ ควรให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลและเมืองพัทยาด้วย

6. ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล

6.1 พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล

6.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

6.2.1 ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาล แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตเทศบาล กับมีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนสำหรับเทศบาลตำบล นายกเทศมนตรีมีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนด้วย 51

6.2.2 อำนาจหน้าที่ในส่วนของการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการป้องกันและบรรเทาภัยนั้น มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด ต่างกันตรงที่มีอำนาจจำกัดเฉพาะในเขตเทศบาลเท่านั้น

6.3 อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลจะมีปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่อื่น เช่น กรุงเทพมหานคร

หรืออำเภอ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณและมีฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิงและการกู้ภัยเป็นของตนเอง นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลอย่างกว้างขวางในการปฏิบัติงาน จึงทำให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาล สามารถดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการเตรียมการป้องกันและการระงับ บรรเทาหรือลดอันตรายจากภัยชนิดต่าง ๆ ประกอบกับพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลแต่ละแห่งไม่กว้างขวางนัก และชุมชนไม่กระจุกกระจายทำให้การดำเนินการป้องกันและระงับภัยทำได้โดยง่าย และทั่วถึง ฝึกลับพื้นที่ความรับผิดชอบของอำเภอ ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง ชุมชนอยู่กระจัดกระจายเป็นตำบล หมู่บ้าน บางแห่งอยู่ในดินทุรกันดาร จึงยากแก่การป้องกันและให้ความช่วยเหลือ 52

7. ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา

7.1 พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา 53

7.2 ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

7.2.1 ดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตเมืองพัทยาก็มีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 54

52 สัมภาษณ์ , วิจิตร วิชัยสาร , หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาภัย กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง , 30 มกราคม 2530 .

53 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 24

54 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 24

7.2.2 อำนาจหน้าที่ในส่วนของการเตรียมการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการป้องกันและบรรเทาภัยนั้น มีอำนาจเช่นเดียวกับ
ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดต่างกันตรงที่มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะ
ในเขตเมืองพัทยาเท่านั้น

7.3 เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ
พิเศษที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณและฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
เป็นของตนเอง ดังนั้น ปัญหาอุปสรรคในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมือง
พัทยาจึงมีน้อยและลักษณะการดำเนินงานก็มีลักษณะ เกี่ยวกับการป้องกันภัย
พลเรือนในเขตเทศบาลและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยามีข้อสงสัยเกิดอยู่ประการหนึ่งคือ มาตรา 24 แห่งพระราช
บัญญัตินี้กำหนดว่า " ใหญ่ลัดเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา แต่งตั้ง
พนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา..."⁵⁵
จะเห็นได้ว่า ขอบความว่าพนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามที่พระราชบัญญัติ
นี้กำหนดไว้น่าจะไม่ถูกต้อง ที่ถูกต้องน่าจะเป็นข้อความว่าพนักงานป้องกัน
ภัยจะสังเกตได้จากข้อความในมาตรา 4 ซึ่งเป็นมาตราที่กล่าวถึงการวิเคราะห์ศัพท์
มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 ล้วน
แต่ใช้คำว่าพนักงานป้องกันภัยทั้งสิ้น แต่ในมาตรา 24 กลับใช้คำว่าพนักงานป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งไม่ตรงกับการวิเคราะห์ศัพท์และไม่มีการกล่าวไว้ในมาตราอื่นอีก
จึงเป็นไปได้ว่าอาจเกิดจากความผิดพลาดในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และสมควร
ที่จะต้องมีการแก้ไขเมื่อมีโอกาส

นอกจากพระราชบัญญัตินี้จะได้อำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการ
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น พระราชบัญญัตินี้ยังได้
ส่งเสริมให้มีการสนับสนุนและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

55 " พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, " ราชกิจจานุเบกษา

ในพื้นที่ที่มีเขตติดต่อกันอีกด้วย โดยกำหนดไว้ในมาตรา 35 ว่า "... ให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่ติดต่อกับเขตท้องที่ที่เกื้อภัย มีหน้าที่สนับสนุนในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ...⁵⁶ ยกตัวอย่าง เช่น อำเภอ ก จังหวัด ก มีพื้นที่ติดต่อกับ เทศบาล ข จังหวัด ก อำเภอ ค จังหวัด ข และอำเภอ ง จังหวัด ข สมมติว่าอำเภอ ก เกิดอุทกภัย เทศบาล ข อำเภอ ค และอำเภอ ง มีหน้าที่ที่จะต้องให้การสนับสนุนและช่วยเหลือแก่อำเภอ ก ในการบำบัดป้องกันอันตรายจากอุทกภัยให้แก่ประชาชนในเขตอำเภอ ก ด้วย แมว่าอำเภอ ค และอำเภอ ง จะมีเขตพื้นที่อยู่คนละจังหวัดกับอำเภอ ก ก็ตาม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น ไม่ให้ขัดแย้งแก่เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของทางราชการ⁵⁷

การวางแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

1. พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติมีหน้าที่ในการวางแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน⁵⁸ โดยจะต้องมีกิจการดังต่อไปนี้โดยอย่างน้อยหรือหลายอย่างแล้วแต่กรณีและความจำเป็น⁵⁹

ใดแก่

- 1.1 การประชาสัมพันธ์
- 1.2 การจัดหากำลังคน
- 1.3 การจัดระบบสัญญาณภัย
- 1.4 การจัดที่หลบภัย
- 1.5 การจัดพื้นที่รับการอพยพ

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 15

⁵⁷ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522, มาตรา 48

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 7

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 8

- 1.6 การพร่างและการควบคุมแสงไฟ
- 1.7 การรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยและ
การจราจร
- 1.8 การป้องกันและทำลายล้างยุทธภัณฑ์ วัตถุระเบิด
สารเคมี ชีวะและรังสีที่เป็นอันตราย
- 1.9 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการจัดการกับผู้เสียชีวิต
- 1.10 การขนย้ายผู้ประสบภัย
- 1.11 การรักษาพยาบาลและการอนามัย
- 1.12 การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
- 1.13 การโยธา
- 1.14 การสาธารณสุขการ
- 1.15 การติดต่อสื่อสาร การควบคุมการใช้คลื่นวิทยุและ
การส่งวิทยุกระจายเสียง
- 1.16 การอื่นที่จำเป็น

ปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางแผนหลัก
ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไว้ 4 แผน คือ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
พ.ศ.2527 แผนป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ พ.ศ.2527 แผนป้องกันและ
ระงับการก่อวินาศกรรม พ.ศ.2527 และแผนอพยพประชาชนและสวนราชการ
พ.ศ.2527⁶⁰ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้ผู้อำนวยการป้องกันภัย
ฝ่ายพลเรือนในท้องที่ที่รับผิดชอบ (ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด
อำเภอ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา) วางแผนเฉพาะในการป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นและพิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงแผนดังกล่าวทุกปีให้สอดคล้อง
กับแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ
ได้วางไว้ โดยแผนเฉพาะหรือแผนปรับปรุงใหม่ของกรุงเทพมหานครและจังหวัด

⁶⁰ ดู บทที่ 3 หัวข้อการดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย
ปัจจุบัน ข้อ 4

ให้เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักร ส่วนแผนของอำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยาให้เสนอขอรับความเห็นชอบจาก ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงจะถือ ปฏิบัติได้⁶¹

2. วิเคราะห์การจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของคณะกรรมการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต ท้องที่ที่รับผิดชอบ (จังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา)

2.1 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดลักษณะของภัยที่จะต้องดำเนินการ ป้องกัน ระงับ บรรเทาหรือลดอันตรายไม่ให้เกิดขึ้น หรือถ้าเกิดขึ้นก็ให้เกิดความ เสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในน้อยที่สุด ไว้ 3 ประเภท คือ สาธารณภัย ภัยทางอากาศ ภัยจากการก่อกวนวิศวกรรม รวมไปถึงการอพยพ ประชาชนและส่วนราชการเพื่อการนั้น ซึ่งจากการกำหนดลักษณะของภัย และกิจการ ที่ต้องกระทำเพื่อป้องกัน ระงับ บรรเทาหรือลดอันตรายจากภัยดังกล่าวตามที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะเป็นการดำเนินการเฉพาะภัยขนาดใหญ่ที่ต้อง ระดมสรรพกำลังจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาช่วยเหลือในการดำเนินงาน คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติจึงได้วางแผนหลักในการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน เป็น 4 แผน แยกตามลักษณะของภัยและการปฏิบัติ คือ

- 2.1.1 แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.1.2 แผนป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ
- 2.1.3 แผนป้องกันและระงับการก่อกวนวิศวกรรม
- 2.1.4 แผนอพยพประชาชนและส่วนราชการ

ซึ่งเมื่อคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางแผนหลักไว้แล้ว ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา มีหน้าที่ที่จะต้องวางแผนเฉพาะในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

⁶¹ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 29

ขึ้น เพื่อถือปฏิบัติในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน และต้องดำเนินการทบทวนหรือปรับปรุงแผนดังกล่าวทุกปี ให้สอดคล้องกับแผนหลักที่คณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติได้วางไว้และในปัจจุบันจังหวัด อ่างทอง กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา ก็ให้มีแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนดังกล่าวถือปฏิบัติแล้ว

2.2 จากการวิเคราะห์แผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้ง 4 แผน ดังกล่าว เห็นว่ามีลักษณะเป็นการเตรียมการป้องกัน เพื่อเผชิญกับภัยขนาดใหญ่ไม่ครอบคลุมถึงการเตรียมการป้องกันภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น อุบัติภัยต่าง ๆ ซึ่งภัยดังกล่าวหากมีมาเป็นสาธารณะก็หาชายที่จะต้องดำเนินการป้องกันตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยในแผนหลักที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย คือ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไม่ได้อธิบายถึงมาตรการ หรือวิธีการที่จะป้องกัน หรือระงับภัยในลักษณะดังกล่าวไว้ด้วย และลักษณะของแผนหลักดังกล่าวที่ได้จัดทำไว้ก็ไม่สามารถที่จะนำมาปรับใช้กับภัยในลักษณะนี้ได้⁶² ทำให้แผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่วางไว้ไม่สามารถป้องกันและบำบัดภัยอันตรายให้แก่ประชาชนได้อย่างครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

2.3 แผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้ง 4 แผน ในแต่ละแผนได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์กรในการอำนวยการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ การจัดตั้งกองอำนวยการ ฯ ในแต่ละแผนมีลักษณะการจัดไม่เหมือนกัน เช่น แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2527 ได้แบ่งงานที่จะต้องปฏิบัติออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายคอยเหตุ ฝ่ายป้องกันภัย ฝ่ายระงับและบรรเทาภัย ฝ่ายบรรเทาทุกข์ ฝ่ายส่งเคราะห์ผู้ประสบภัย และฝ่ายรักษาความสงบ ส่วน แผนป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ พ.ศ. 2527 ได้แบ่งงานที่จะต้องปฏิบัติออกเป็น ฝ่ายธุรการ ฝ่ายป้องกัน ฝ่ายรักษาความปลอดภัย ฝ่ายบรรเทาภัย

62

กระทรวงมหาดไทย , "แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2527,"
(ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และวันเดือนปีที่พิมพ์)

ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ ส่วนแผนป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม พ.ศ. 2527
 ใต้งานที่จะต้องปฏิบัติออกเป็น ฝ่ายธุรการ ฝ่ายป้องกัน ฝ่ายต่อต้าน ฝ่ายระงับ
 และลดอันตรายและฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ ส่วนแผนอพยพประชาชนและส่วนราชการ
 พ.ศ. 2527 ใต้งานที่จะต้องปฏิบัติออกเป็น ฝ่ายการมหาดไทย ฝ่ายการคมนาคม
 ฝ่ายการสาธารณสุข ฝ่ายการพาณิชย์ ฝ่ายการเกษตรและสหกรณ์ ฝ่ายการ
 อุตสาหกรรม ฝ่ายการศึกษาและฝ่ายสภาการศึกษา ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มีหน้าที่ความ
 รับผิดชอบแตกต่างกันไปตามลักษณะการปฏิบัติงานตามแผนนั้น ส่วนการบรรจุ
 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ก็พิจารณาตัวบุคคลจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ หนวย
 งานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งองค์การ หรือหน่วยงานเอกชนและอาสาสมัคร
 ที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ การจัดกองอำนาจการป้องกัน
 ภัยฝ่ายพลเรือนในระดับจังหวัด อำเภอ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา
 ก็ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน โดยเฉพาะในระดับจังหวัด อำเภอ เทศบาลและ
 เมืองพัทยา การบรรจุอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในฝ่ายต่าง ๆ ในแต่ละแผน จะมีการ
 บรรจุบุคคลเข้ากันเป็นส่วนใหญ่ เพราะจำกัดควยอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ซึ่งถ้าหาก
 มีการปฏิบัติการตามแผนใดแผนหนึ่งก็จะไม่มีปัญหา เพราะบุคคลผู้นั้นสามารถปฏิบัติ
 งานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ แต่อาจเกิดเหตุการณ์หลาย ๆ เหตุการณ์ขึ้น
 ในเวลาเดียวกัน และต้องดำเนินการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบตาม
 แผนหลายแผนก็จะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายจะมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามแผนใด
 ใดปฏิบัติงานตามแผนหนึ่ง อีกแผนหนึ่งก็จะขาดเจ้าหน้าที่ไป ⁶³

2.4 กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ
 ที่กำหนดไว้ตามแผนในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในยามปกติไม่ได้มีการจัดตั้ง
 ขึ้นจริง มีลักษณะเป็นนามธรรม จะจัดตั้งต่อเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นและจะต้อง
 ดำเนินการตามแผนที่ใต้วางไว้ ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นหน่วยปฏิบัติไม่สามารถ
 ออกไปดำเนินการตามแผนใดอย่างทันท่วงทีเพราะไม่ได้มีการเตรียมการไว้

⁶³ สัมภาษณ์ , เจสดา มิลินทางกูร , นายอำเภอสังขม จังหวัด
 หนองคาย , 16 กุมภาพันธ์ 2530.

ล่วงหน้า โดยเฉพาะเมื่อเหตุเกิดนอกเวลาราชการและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการดำเนินการแก้ไขโดยวิธีการเฉพาะหน้าโดยไม่ได้ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้อยู่เสมอ

2.5 หน่วยปฏิบัติการตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งโดยปกติก็จะเป็นหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ๆ ไม่ได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น ถือว่าไม่ใช่ งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานโดยตรง หรือเมื่อดำเนินการเตรียมการในส่วนที่ใครรับมอบหมายโดยจัดทำโครงการเสนอไปยังหน่วยเหนือเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณก็ไม่ได้รับความสนใจหรือถูกต้องงบประมาณในส่วนนั้น เป็นต้น ทำให้การดำเนินการตามแผนเกิดปัญหาอุปสรรคและไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ 64

จากการวิเคราะห์การจัดทำแผนในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนดังกล่าวสรุปได้ว่า แผนหลักและแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของจังหวัด อําเภอ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยาที่ได้จัดทำไว้และถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสม เพราะไม่ครอบคลุมถึงการป้องกันและบำบัดภัยอันตรายจากภัยที่จะเกิดแกชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ทั้งหมดตามที่พระราชบัญญัตินี้มุ่ง จะคุ้มครอง และลักษณะของการวางแผนหลักที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานได้ในทุกสถานการณ์ เช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์หลาย ๆ เหตุการณ์ขึ้นในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่องค์กรระดับ จังหวัด อําเภอ เทศบาลและเมืองพัทยามาก เพราะจำกัดด้วยอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้เนื่องมาจากการวางแผนที่ใดกล่าวมาแล้วด้วย เพื่อให้แผนในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ได้จัดทำขึ้นสามารถไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

64 สัมภาษณ์ , วิโรจน์ อํารัตน์ , ผู้วาราชการจังหวัดสมุทรปราการ , 3 กันยายน 2529 .

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

1. พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้จัดตั้งหน่วยอาสาสมัครขึ้นทุกเขตใน กรุงเทพมหานคร และทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัย ฝายพลเรือน⁶⁵ สำหรับเรื่องการรับสมัคร คุณสมบัติ การพินิจจากสมาชิกภาพ เครื่อง แต่งกาย บัตรประจำตัว สิทธิและวินัยของสมาชิก การปกครอง การบังคับบัญชา การจัดหน่วยอาสาสมัคร การฝึกอบรมและหลักสูตรให้เป็นไปตามข้อบังคับและ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย⁶⁶ และยังกำหนดให้สมาชิกอาสาสมัครป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ดังนี้⁶⁷

1.1 ปฏิบัติการตามคำสั่งของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่าย พลเรือน และผู้ที่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมอบหมายในการป้องกัน ภัยพลเรือน

1.2 ปฏิบัติตามข้อบังคับและ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2. พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานครและทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร แต่ไม่ได้กำหนดรวมไปถึงในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา ด้วย ดังนั้น จึงตีความ ได้ว่าในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาไม่จำเป็นจะต้องจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นก็ได้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ และในทางตรงข้ามในเขต เทศบาลและ เมืองพัทยาอาจจะจัดให้มีหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ขึ้นก็ได้ เพราะพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ห้าม

3. ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกข้อบังคับและ ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนออกมาใช้บังคับ

⁶⁵ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 , มาตรา 26

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 27

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 28

เกี่ยวกับกิจการของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกข้อบังคับหรือระเบียบดังกล่าว ให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บังคับแก่สมาชิกอาสาสมัครและหน่วยอาสาสมัครเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้⁶⁸ ดังนั้น จึงทำให้การฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่ได้ขยายตัวออกไปเท่าที่ควร การดำเนินการฝึกในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของกองป้องกันภัยพลเรือน กรมการปกครอง โดยจัดชุดครูฝึกและวิทยากรออกไปฝึกอบรมให้แก่อำเภอหรืออำเภอจากร ปัจจุบันมีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ผ่านการฝึกอบรมไปแล้ว จำนวน 12,216 คน กระจายอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศ⁶⁹ แต่ในเขตกรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีการฝึกอบรมหรือจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นแต่อย่างใด มีแต่อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยที่กองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจได้ดำเนินการฝึกอบรมขึ้นมา เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งสมาชิกดังกล่าวไม่ใช่สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

4. เนื่องจากอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพราะจะเป็นกำลังสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเป็นการลดค่าใช้จ่ายในด้านการจัดเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนลงได้อย่างมาก ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องเร่งออกข้อบังคับหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมาใช้บังคับโดยเร็ว เพื่อจะได้ฝึกอบรมอาสาสมัครใหม่จำนวนพอเพียงแก่การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของประเทศ จริงอยู่

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 61

⁶⁹ คู่มือที่ 3 หัวข้อการดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย
ปัจจุบัน ขอ 3

แม้วาพระราชบัญญัตินี้จะได้อำหนดให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทย
 อาสาป้องกันชาติมาใช้อย่างคับไปพลางก่อนนั้น แต่ความมุ่งหมายและลักษณะ
 วิธีการอบรม หรือสั่งใช้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีความละเอียดอ่อน
 ต่างกับการสั่งใช้อาสาสมัครรูปแบบอื่น ๆ เพราะการปฏิบัติงานการป้องกัน
 ภัยฝ่ายพลเรือนเป็นงานหลายลักษณะ การสั่งใช้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
 จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และความรู้ความสามารถของผู้นั้นด้วย
 ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมาก
 ที่สุด



ศูนย์วิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย