

ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

ตอนที่ ๗ : อำนาจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ตอนที่ ๑)

โดย นายพิสิษฐ์ วงศ์เธียรธนา
นิติกรชำนาญการพิเศษ กองกฎหมาย
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ถือกำเนิดขึ้นในยุคที่ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ หรือที่เรามักเรียกกันติดปากว่า Reengineering ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งประชาชนทั่วไปจะรู้จักกันในชื่อ "ปก." ส่วนชื่อองค์กรภาษาอังกฤษ คือ Department of Disaster Prevention and Mitigation โดยใช้ตัวย่อว่า "DDPM" เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติภารกิจที่เคยซ้ำซ้อนอยู่ในหน่วยงานอื่นๆ ให้เป็นระบบ โดยมีการจัดดำเนินการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพูดถึงประวัติความเป็นมา นับแต่ก่อนการก่อตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้ได้เห็นวิธีการทำงานของกรมในยุคแรกเริ่มจวบจนปัจจุบัน และการคาดการณ์ในอนาคตอีกเกือบบยี่สิบปีข้างหน้าว่าจะไปในทิศทางใด ตามโมเดลพัฒนา ๔ ยุค ตั้งแต่ ปก. ๑.๐ – ปก. ๔.๐ ได้แก่

ปก. ๑.๐ (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๕) “แก้ไขปัญหาสาธารณภัยเชิงรับ” โดยมุ่งเน้นการสงเคราะห์ช่วยเหลือ และยังไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานใด ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักของประเทศในการจัดการสาธารณภัย

ปก. ๒.๐ (พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๔๙) “จัดการสาธารณภัยเชิงรุก” โดยมีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น แต่ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ลักษณะการทำงานเริ่มมีการให้ความสำคัญกับจัดการสาธารณภัยครอบคลุมทุกมิติมากขึ้น

ปก. ๓.๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙) “จัดการสาธารณภัยเชิงบูรณาการ” มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นกฎหมายหลักฉบับแรกซึ่งว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยที่กำหนดให้อำนาจ “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” เป็นหน่วยงานเจ้าภาพเพื่อบูรณาการการทำงานอย่างชัดเจน ประกอบกับมีการประกาศใช้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ และต่อมาได้ปรับปรุงเป็นแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ปก. ๔.๐ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) “จัดการสาธารณภัยอย่างยั่งยืน” ภายใต้แนวคิดประสานพลังประชา รัฐขับเคลื่อนการจัดการสาธารณภัย โดยน้อมนำแนวพระราชดำริ “เศรษฐกิจพอเพียง” และหลักการทรงงาน “เข้าถึง เข้าใจ และพัฒนา” ในฐานะศาสตร์พระราชทานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อประยุกต์ใช้ในงานจัดการสาธารณภัย

อำนาจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง

เนื่องจากบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น มีเนื้อหาที่ต้องทำความเข้าใจมากถึงสี่วรรคด้วยกัน ดังนั้น ในบทความตอนที่ ๗ ฉบับนี้ จะขออธิบายเฉพาะในส่วนของเนื้อหาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งก่อน เพื่อให้ทราบถึงหน้าที่ในภาพรวมซึ่งวางหลักไว้ “ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศโดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ
- (๓) ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์ เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย
- (๔) แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน
- (๕) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในแต่ละระดับ
- (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ผู้บัญชาการ นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจหน้าที่อยู่ สองลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็นหน่วยงานเชิงวิชาการ คือ จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ศึกษาวิจัย แนะนำให้คำปรึกษา อบรม ตลอดจนติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับตามที่ปรากฏใน (๑) (๒) (๔) และ (๕) ส่วนลักษณะที่สองเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกอื่นสู่ภาคปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย จนกระทั่งภายหลังเกิดภัย และปฏิบัติการตามกฎหมายบัญญัติหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายตามที่ปรากฏใน (๓) และ (๖)

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องดำเนินการ จำเป็นต้องพิจารณาถึงรายละเอียด (job description) ของเนื้องานเพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ในการอธิบายความในมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง จึงยังมีประเด็นที่ต้องกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอีกสองฉบับ ได้แก่ “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๗” และ “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐” เพื่อจะได้ทราบถึงกลไกการปฏิบัติงานภายในที่สามารถสนองตอบอำนาจหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างสมบูรณ์ โดยจะขออธิบายรายละเอียดในตอนต่อไป

.....