



บทความวิจัย

การพัฒนากฎหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษาด้านการป้องกันภัยพิบัติ

Legal Development of Public Service Provision by Local Administrative
Organizations: A Case Study of Disaster Prevention

วันที่รับบทความ (Received) : 25 พฤษภาคม 2569

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 30 พฤษภาคม 2569

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 29 มิถุนายน 2569

วันที่ตีพิมพ์บทความ (Publish an article) : 29 มิถุนายน 2569

พรชัย รียาพันธ์ ¹

Pornchai Riyarpan

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Master's degree student, Master of Laws program,

Department of Law, Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University.

เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

No. 272 Moo 9, Suratthani-Nasan Road, Khunthale Subdistrict,

Mueang District, Suratthani Province 84100

E-mail : pornchairiya@gmail.com

นิรมล ยินดี ^{2*}

Niramol Yindee

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Associate Professor Dr., Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

No. 272 Moo 9, Suratthani-Nasan Road, Khunthale Subdistrict,

Mueang District, Suratthani Province 84100

*Corresponding Author, E-mail: jjju5940@gmail.com

¹ ผู้เขียนหลัก (first author)

² ผู้เขียนร่วม (co-author)

* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในช่วงก่อนเกิดเหตุ รวมทั้งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและมาตรฐานสากล การวิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสารจากตัวบทกฎหมาย ตำรา งานวิจัย และเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่ประการในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ประการแรก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างภาวะปกติและภาวะภัยพิบัติไม่มีความชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ลงเลที่จะดำเนินการเชิงรุกก่อนเกิดเหตุ ประการที่สอง มาตรา 21 ไม่กำหนดเกณฑ์การประเมินสถานการณ์ ระดับความรุนแรง และเงื่อนไขการใช้อำนาจที่ชัดเจน ส่งผลให้ขาดความแน่นอนในทางกฎหมาย ประการที่สาม โครงสร้างกฎหมายครอบคลุมเพียงระยะการตอบสนองฉุกเฉินเท่านั้น โดยปราศจากกลไกทางกฎหมายสำหรับระยะการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการฟื้นฟู และประการที่สี่ การดำเนินการมาตรการป้องกันภัยก่อนเกิดเหตุมีลักษณะเป็นเพียง "ดุลพินิจ" มิใช่ "หน้าที่ผูกพัน" จึงไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การวิเคราะห์กฎหมายลำดับรองยังพบว่าทั้งแผนปฏิบัติการระดับชาติ คู่มือปฏิบัติงาน ระเบียบการเงิน และแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด ล้วนขาดสภาพบังคับทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ผูกพันแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ค.ศ. 2015–2030 พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติ พื้นฐาน ค.ศ. 1961 ของญี่ปุ่น และหลักความได้สัดส่วนของเยอรมนี ชี้ให้เห็นว่า ระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพควรกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน แยกระดับสถานการณ์และอำนาจหน้าที่ตามความเหมาะสม บัญญัติหน้าที่เชิงบวกก่อนเกิดเหตุเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย และวางกลไกคุ้มครองสิทธิประชาชนควบคู่กับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

ผู้วิจัยเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ใน 5 ประการ ได้แก่ (1) แก้ไขบทนิยาม "การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย" ให้ครอบคลุมทุกระยะ (2) เพิ่มหมวดว่าด้วยการเตรียมการก่อนเกิดเหตุและการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุแยกต่างหาก (3) เพิ่มมาตราที่กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้อำนวยการท้องถิ่นอย่างชัดเจน (4) ปรับนิยาม "สาธารณภัย" ให้เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรพลเรือน และ (5) ปรับปรุงกฎหมายลำดับรองให้มีผลผูกพันทางกฎหมายที่ตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน เป็นระบบ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานการจัดการภัยพิบัติสากล

คำสำคัญ: การจัดทำบริการสาธารณะ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก่อนเกิดเหตุ; กรอบเซนได

Abstract

This research aims to examine the legal problems surrounding public service provision by local administrative organizations in Thailand in relation to disaster prevention and mitigation before disasters occur. It also seeks to analyze relevant concepts, theories, principles, and legal frameworks in Thailand and foreign jurisdictions in order to propose legal development consistent with the rule of law and international standards. This study employs qualitative documentary research based on legislation, textbooks, academic articles, research reports, and other relevant legal documents from both domestic and foreign sources.

The findings identify four critical problems in the Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550. First, the scope of LAOs' powers and duties during normal conditions and disaster situations remains insufficiently defined, causing local officials to hesitate in taking proactive pre-disaster action. Second, Section 21 fails to establish clear criteria for situational assessment, severity levels, or conditions for the lawful exercise of official powers, thereby generating legal uncertainty incompatible with the principle of legal certainty under the rule of law. Third, the statutory structure addresses only the emergency response phase, lacking legal mechanisms for the prevention, preparedness, and recovery phases of the internationally recognized disaster management cycle. Fourth, pre-disaster mitigation measures remain entirely discretionary rather than legally binding obligations, depriving citizens of any enforceable legal right to demand such protective services. Analysis of subordinate legal instruments — including the National Disaster Prevention and Mitigation Plan, operational manuals, financial regulations, and provincial action plans — further reveals that none of these instruments establishes pre-disaster operations as judicially reviewable binding duties for LAOs.

Comparative analysis with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, Japan's Disaster Countermeasures Basic Act of 1961, and Germany's principle of proportionality (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*) demonstrates that effective disaster law systems clearly delineate local government roles, distinguish situational levels and corresponding powers, codify pre-disaster positive obligations as legally binding duties, and establish mechanisms protecting citizens' rights alongside disaster management authority. Based on these findings,

This research proposes five amendments to the Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550: (1) revising the definition of "disaster prevention and mitigation" to encompass all phases of the disaster cycle; (2) adding dedicated chapters on pre-disaster preparedness and post-disaster recovery; (3) inserting a provision establishing clear legal conditions for the exercise of powers by local directors; (4) refining the definition of "disaster" to align with the functions of civilian administrative agencies; and (5) elevating the legal status of subordinate instruments to create judicially enforceable binding obligations. These reforms would strengthen legal certainty, enhance administrative efficiency, and align Thailand's disaster management framework with the rule of law, human rights principles, and international disaster management standards.

Keywords: public service provision; local administrative organizations; disaster prevention and mitigation; Sendai Framework

1. บทนำ

งานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นภารกิจสาธารณะที่มีความสำคัญ เพราะเกี่ยวพันโดยตรงกับสิทธิในชีวิตและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งในทางกฎหมายมหาชน รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการมาตรการคุ้มครองอย่างเหมาะสมและทันเวลา (Rousseau, 2017; Osman v. The United Kingdom, 1998; Budayeva and Others v. Russia, 2008). ขณะเดียวกัน แนวทางสากลตามกรอบเซนได้เพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ค.ศ. 2015–2030 ได้เน้นให้รัฐเปลี่ยนจากการตอบสนองหลังเกิดเหตุไปสู่การลดความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม และการป้องกันก่อนเกิดเหตุ โดยให้ท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยงานหลัก

ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย แต่จากการศึกษาพบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวกลับถูกออกแบบภายใต้การ "ตอบสนองหลังเกิดเหตุ" กล่าวคือ กฎหมายถูกจัดวางให้มุ่งสั่งการและประสานงานเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้ว แต่ยังขาดบทบัญญัติกฎหมายเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ "ผู้อำนวยการท้องถิ่น" ตามมาตรา 20 ถึง มาตรา 22 แต่กลับไม่ได้กำหนดให้อำนาจดังกล่าวแยกออกจากกันอย่างชัดเจนระหว่าง "ภาวะปกติ" และ "ภาวะภัยพิบัติ" ผลที่ตามมาคือในช่วงก่อนเกิดเหตุ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญที่สุดในการจัดการภัยพิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายที่ชัดเจนพอจะดำเนินการมาตรการเชิงรุก เช่น การสำรวจและประเมินความเสี่ยงในพื้นที่ การบังคับใช้มาตรการป้องกันก่อนภัยจะมาถึง หรือการจัดทำระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าในระดับท้องถิ่น ปัญหานี้ไม่ได้เกิดจากการละเลยของเจ้าหน้าที่ แต่เกิดจากโครงสร้างกฎหมายที่ไม่ได้สร้าง "หน้าที่เชิงบวกก่อนเกิดเหตุ" (pre-event positive obligation) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการ

เฉพาะ ซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐในมิติของหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ที่กำหนดว่าการใช้อำนาจทางปกครองทุกรูปแบบต้องมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับอย่างชัดแจ้ง (Dicey, 1959; Fuller, 1969; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2562)

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติเพียงว่า "เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้น..." โดยมิได้กำหนดเกณฑ์การประเมินสถานการณ์ ระดับความรุนแรง หรือตัวชี้วัดที่เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาก่อนเริ่มใช้อำนาจ การไม่มีเงื่อนไขที่ชัดเจนเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้าง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้ดุลพินิจดำเนินการก่อนเกิดภัยเพราะเกรงว่าจะเกินอำนาจ และประชาชนไม่อาจรับรู้ล่วงหน้าได้ว่าเมื่อใดและอย่างไรรัฐจึงจะเข้าดำเนินการ อันขัดต่อหลักความชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ (Fuller, 1969) และยังกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามพันธกรณีดังที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางหลักไว้ในคดี Budayeva and Others v. Russia (2008) ว่ารัฐมีหน้าที่ดำเนินมาตรการป้องกันที่เป็นรูปธรรมและทันเวลา มิใช่เพียงรอให้ภัยพิบัติเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงเข้าตอบสนอง และพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันภัยพิบัติก่อนเกิดเหตุเป็น "หน้าที่ผูกพัน" ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเพียง "ดุลพินิจ" ที่อาจใช้หรือไม่ใช้ก็ได้ ขึ้นอยู่กับการตีความของเจ้าหน้าที่แต่ละราย ผลคือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยไม่มีสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นดำเนินมาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นปัญหาขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249 และมาตรา 250 ที่บัญญัติให้การกระจายอำนาจมิใช่เพียงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ แต่เป็นการส่งต่อความรับผิดชอบในการคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยของประชาชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (ธีรยุทธ บุญมี, 2563)

เมื่อพิจารณาประเด็นข้างต้นเปรียบเทียบกับกรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ค.ศ. 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030) ซึ่งประเทศไทยให้การรับรอง จะพบความไม่สอดคล้องกับกรอบเซนไดทั้งด้านการลดความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและอำนาจหน้าที่

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีก่อนเกิดเหตุจึงมีความจำเป็นในการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมาย

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในช่วงก่อนเกิดเหตุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของไทยและต่างประเทศ

3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานการจัดการภัยพิบัติสากล

3. วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) บทกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และกฎหมายลำดับรอง กฎหมายต่างประเทศ ของญี่ปุ่นและเยอรมนี รวมทั้งกรอบเซนได รวมถึงตำรา บทความวิชาการ งานวิจัย และเอกสารทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในและต่างประเทศ

4. การทบทวนวรรณกรรม

4.1 ทฤษฎีหลักนิติรัฐและการจัดบริการสาธารณะ

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) ถือเป็นรากฐานของระบบกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ที่ยึดสร้างสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน Dicey (1959) วางหลักไว้ว่าการใช้อำนาจของรัฐทุกรูปแบบต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนเป็นฐานรองรับ และกฎหมายนั้นต้องใช้บังคับอย่างเสมอภาคกับทุกคนโดยปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ Fuller (1969) ขยายความต่อมาว่ากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐต้องมีคุณลักษณะแปดประการ ซึ่งที่สำคัญที่สุดในบริบทของงานวิจัยนี้คือหลักความชัดเจนของกฎหมาย (Legal Certainty) กล่าวคือกฎหมายต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนและเจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ผลของการบังคับใช้ได้ล่วงหน้า

ในบริบทของการจัดบริการสาธารณะ หลักนิติรัฐมีนัยสำคัญสองประการ ประการแรกคือหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ซึ่งกำหนดว่าการใช้อำนาจทางปกครองทุกรูปแบบต้องมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน การดำเนินการใดที่ไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สองคือหลักความชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งกำหนดว่ากฎหมายต้องระบุขอบเขตอำนาจ เงื่อนไขการใช้อำนาจ และผลที่ตามมาไว้อย่างชัดเจน มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2562)

หลักการดังกล่าวมีความสำคัญโดยตรงต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากหากกฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ก่อนเกิดเหตุไว้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ย่อมไม่กล้าใช้อำนาจดำเนินการก่อนเกิดภัย อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนที่ควรได้รับการคุ้มครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2562) ในขณะเดียวกัน การจัดบริการสาธารณะในฐานะหน้าที่ของรัฐ (Duguit, 1913 อ้างใน Rousseau, 2017) ก็กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ และเท่าเทียมกัน ซึ่งในบริบทของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายความว่ารัฐไม่อาจรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงเริ่มให้บริการ

4.2 ทฤษฎีหน้าที่เชิงบวกของรัฐ

ทฤษฎีหน้าที่เชิงบวกของรัฐ (Positive Obligations of the State) พัฒนารูปร่างจากแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights: ECtHR) โดยมีพัฒนาการที่สำคัญในสองคดีหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการภัยพิบัติ

คดีแรกคือ Osman v. United Kingdom (1998) ซึ่งศาลวางหลักว่ารัฐมีพันธกรณีไม่เพียงแต่ละเว้นจากการละเมิดสิทธิในชีวิต แต่ยังต้องดำเนินการมาตรการเชิงรุกที่เป็นรูปธรรมเพื่อคุ้มครองชีวิตของประชาชนจากภัยที่รัฐรับรู้หรือควรรับรู้ว่ามีภัยอยู่ คดีที่สองและมีความสำคัญยิ่งกว่าในบริบทของภัยพิบัติคือ Budayeva and Others v. Russia (2008) ซึ่งเกิดจากเหตุโคลนถล่มที่คร่าชีวิตประชาชนจำนวนมากในรัสเซีย ศาลตัดสินว่ารัฐละเมิดมาตรา 2 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เนื่องจากรัฐรับรู้ถึงความเสี่ยงของภัยพิบัติแต่ไม่ได้ดำเนินการป้องกันที่เหมาะสมและทันเวลา ก่อนเกิดเหตุ หลักที่วางไว้ในคดีนี้มีนัยสำคัญตรงที่ศาลยืนยันว่า "หน้าที่เชิงบวก" ของรัฐในการคุ้มครองชีวิตนั้นครอบคลุมถึงการดำเนินการมาตรการก่อนเกิดเหตุด้วย มิใช่เพียงการตอบสนองภายหลัง (ECHR, 2008)

ทฤษฎีดังกล่าวมีความสำคัญบริบทของการกระจายอำนาจ เนื่องจากเมื่อรัฐมอบภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมหมายความว่า "หน้าที่เชิงบวก" ดังกล่าวได้รับการส่งต่อไปพร้อมกันด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249 และ 250 สะท้อนหลักการนี้โดยกำหนดให้การกระจายอำนาจมิใช่เพียงการมอบหมาย "อำนาจหน้าที่" แต่เป็นการส่งต่อ "ความรับผิดชอบเชิงบวก" ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐในการคุ้มครองชีวิตของประชาชน (ธีรยุทธ บุญมี, 2563) ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดหน้าที่เชิงบวกก่อนเกิดเหตุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน จึงเกิดช่องว่างระหว่างพันธกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดกับกลไกที่กฎหมายลำดับรองจัดเตรียมไว้ให้

4.3 หลักการจัดการภัยพิบัติสากลและกรอบเซนได

กรอบเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ค.ศ. 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030) ซึ่งรับรองโดยประเทศสมาชิก 187 ประเทศรวมถึงประเทศไทย ถือเป็นพัฒนาการสำคัญที่สุดในแนวคิดการจัดการภัยพิบัติระดับสากลในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา กรอบดังกล่าวกำหนดให้การจัดการภัยพิบัติต้องครอบคลุมสี่ระยะ ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การตอบสนองฉุกเฉิน (Emergency Response) และการฟื้นฟู (Recovery) โดยให้ความสำคัญสูงสุดกับการดำเนินการก่อนเกิดเหตุ (Pre-disaster Phase) และกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน (UNDRR, 2015)

จุดเปลี่ยนสำคัญของกรอบเซนได คือ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก "การจัดการภัยพิบัติ" (disaster management) ซึ่งมุ่งเน้นการตอบสนองหลังเกิดเหตุ ไปสู่ "การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ" (Disaster Risk Reduction: DRR) ซึ่งเน้นการจัดการเชิงรุกเพื่อลดความเสี่ยงก่อนที่ภัยจะเกิดขึ้น (Twigg, 2015) แนวคิดดังกล่าวสะท้อนบทเรียนจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ทั่วโลกที่พิสูจน์ว่าต้นทุนของการป้องกันก่อนเกิดเหตุต่ำกว่าต้นทุนของการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุอย่างมีนัยสำคัญ (Haddow, Bullock & Coppola, 2021)

กรอบเซนไดกำหนดพันธกรณีของรัฐใน สี่ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นวิจัยนี้ได้แก่ ประการแรก การลดความเสี่ยง ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องระบุ ประเมิน และลดความเสี่ยงในระดับท้องถิ่น เป็นภารกิจหลัก ประการที่สอง การเตรียมความพร้อม (Preparedness) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องลงทุนสร้างขีดความสามารถในทุกระดับรวมถึงระดับท้องถิ่น ประการที่สาม การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า ซึ่งกำหนดให้ระบบ

แจ้งเตือนต้องครอบคลุมถึงระดับชุมชน และประการที่สี่ อำนาจการตัดสินใจ ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจที่เพียงพอในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของตน เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เทียบกับสี่ประการนี้ จะพบช่องว่างในระดับโครงสร้างที่ชัดเจน

กฎหมายญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นต้นแบบระดับสากลในการจัดการภัยพิบัติ โดยมีพัฒนาการทางกฎหมายที่สำคัญหลายระลอกอันเป็นผลมาจากบทเรียนของภัยพิบัติขนาดใหญ่ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (Disaster Countermeasures Basic Act, 1961) ซึ่งปรับปรุงครั้งสำคัญภายหลังแผ่นดินไหวโกเบ ค.ศ. 1995 และภัยพิบัติทางทะเลและแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ภาคตะวันออก ค.ศ. 2011 มีจุดเด่นเชิงโครงสร้างที่สำคัญหลายประการ

ประการแรก กฎหมายกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติสามระดับ คือ ชาติ จังหวัด และเทศบาล โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจนและแยกกันโดยเด็ดขาด ประการที่สอง กฎหมายแบ่งระดับสถานการณ์ระหว่างภาวะปกติ ภาวะเฝ้าระวัง และภาวะฉุกเฉิน พร้อมกำหนดอำนาจที่แตกต่างกันในแต่ละระดับตามมาตรา 60 และ 63 โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้ทันทีเมื่อภัยอยู่ในสภาพ "imminent" โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากระดับสูงกว่า ประการที่สาม กฎหมายกำหนดให้เทศบาลแต่ละแห่งต้องจัดตั้ง Municipal Disaster Management Council และจัดทำแผนภัยพิบัติของตนเองที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและต้องได้รับการทบทวนตามมาตรา 42 ประการที่สี่ กฎหมายมีกลไกคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและกลไกชดเชยความเสียหายที่ชัดเจนรวดเร็ว (Cabinet Office Japan, 2020) การที่กฎหมายญี่ปุ่นแยกอำนาจระหว่างการดำเนินการก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุไว้อย่างชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีฐานอำนาจที่ชัดเจนในแต่ละระยะ และประชาชนสามารถคาดการณ์ได้ว่ารัฐจะดำเนินการอย่างไรในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับหลักความชัดเจนของกฎหมายตามหลักนิติรัฐ

กฎหมายเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักความได้สัดส่วน (Verhältnismäßigkeitsprinzip) เป็นกรอบการจำกัดและกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐในทุกด้านรวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หลักดังกล่าวประกอบด้วยสี่องค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย (Legitimes Ziel) ความเหมาะสม (Geeignetheit) ความจำเป็น (Erforderlichkeit) และความสมดุลง (Angemessenheit) โดยการดำเนินการของรัฐทุกอย่างต้องผ่านการทดสอบทั้งสี่ขั้นตอน (Klatt & Meister, 2012)

ในทางปฏิบัติ หลักความได้สัดส่วนทำหน้าที่สองอย่างพร้อมกัน อย่างแรกคือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกฎหมายหลายฉบับที่นำมาใช้บังคับพร้อมกัน เช่น กรณีที่กฎหมายการป้องกันภัยขัดแย้งกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายที่ดิน ดังที่ศาลปกครองสหพันธ์เยอรมนี (BVerwG) วางแนวทางไว้ในคดี Urteil vom 17.01.2007 - 9 A 20/05 เกี่ยวกับการขังน้ำหนักระหว่างการป้องกันภัยน้ำท่วมกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อย่างที่สองคือเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้โดยศาลปกครองในกรณีที่มีข้อพิพาท

5. ผลการวิจัย

วิเคราะห์พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เปรียบเทียบกับกฎหมายของญี่ปุ่น เยอรมนี และกรอบเซนไดฯ ได้ข้อค้นพบ ดังนี้

5.1 ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก่อนเกิดเหตุ

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พบปัญหาสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความไม่ชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่

บทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดถูกจัดวางไว้ในหมวด 2 "การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย" และมีเนื้อหาที่บัญญัติถึงอำนาจในการสั่งการ การระดมทรัพยากร และการอพยพประชาชนในขณะที่ยกเกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดในทันที กฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตที่ชัดเจนระหว่าง "ภาวะปกติ" กับ "ภาวะภัยพิบัติ" ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกิดความลังเลในการตัดสินใจดำเนินการก่อนเกิดภัย มาตรา 21 บัญญัติเพียงว่า "เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้น..." โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินสถานการณ์ที่ชัดเจน ซึ่งขัดต่อหลักความชัดเจนของกฎหมาย (Legal Certainty) ตามหลักนิติรัฐ กฎหมายฉบับนี้ไม่มีหมวดที่กำหนดกิจกรรม กระบวนการ หรืออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับระยะก่อนเกิดเหตุไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจและประเมินความเสี่ยง การจัดทำแผนเฉพาะพื้นที่ การฝึกซ้อม หรือการจัดระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า และไม่มีหมวดว่าด้วยการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุ (recovery phase) แยกต่างหากเช่นกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงครอบคลุมเพียงระยะเดียวจากสี่ระยะของการจัดการภัยพิบัติสากล กล่าวคือ ครอบคลุมเฉพาะระยะการตอบสนองฉุกเฉิน (emergency response) เป็นหลัก โดยปราศจากกลไกทางกฎหมายสำหรับระยะการป้องกัน การเตรียมความพร้อมและการฟื้นฟูในระดับที่มีผลบังคับใช้จริงในระดับท้องถิ่น

ประการที่สอง กฎหมายไม่กำหนดเงื่อนไข ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนในการใช้อำนาจก่อนเกิดเหตุ

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่าผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ "เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้น" โดยมีได้กำหนดว่า "การคาดว่าจะเกิด" นั้นต้องอาศัยเกณฑ์การประเมินใด ผู้มีอำนาจประเมินคือใคร อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลประเภทใด และต้องผ่านกระบวนการใดก่อนจึงจะเริ่มดำเนินการได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่กำหนดระดับหรือขั้นของสถานการณ์ที่นำมาซึ่งอำนาจที่แตกต่างกัน เช่น ระดับเฝ้าระวัง ระดับเตือนภัย และระดับฉุกเฉิน อันเป็นเหตุให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่เพียงพอในการตัดสินใจว่าสถานการณ์ใดเข้าเงื่อนไขที่จะเริ่มดำเนินการก่อนเกิดภัยได้ เมื่อพิจารณากฎหมายญี่ปุ่น ซึ่งพบว่า Disaster Countermeasures Basic Act ค.ศ. 1961 มาตรา 60 และ 63 กำหนดระดับสถานการณ์สามระดับพร้อมอำนาจที่แตกต่างกันในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน ทำให้การเปรียบเทียบเชิงโครงสร้างชี้ให้เห็นว่ากฎหมายไทยขาดกลไกนี้โดยสิ้นเชิง

ประการที่สาม โครงสร้างกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการสากล

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของกฎหมายพบว่าหมวดที่ 2 ที่ใช้ชื่อว่า "การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย" มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในขณะเกิดภัยหรือหลังเกิดภัยเป็นหลัก โดยกฎหมายไม่ได้

กำหนดหมวดว่าด้วยการป้องกันก่อนเกิดเหตุและการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุแยกต่างหาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับ
วงจรการจัดการภัยพิบัติสากลที่ต้องครอบคลุมทั้ง 3 ระยะ (Haddow, Bullock & Coppola, 2021;
Alexander, 2015)

ประการที่สี่ การจัดทำบริการสาธารณะก่อนเกิดเหตุเป็นดุลพินิจ ไม่ใช่หน้าที่ผูกพัน จากการ
วิเคราะห์บทบัญญัติทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพระราชบัญญัติฉบับนี้
พบว่าไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้การดำเนินมาตรการป้องกันภัยพิบัติก่อนเกิดเหตุเป็น "หน้าที่ผูกพัน" ที่
สามารถบังคับใช้ได้ทางกฎหมาย กิจกรรมทั้งหมดในระยะก่อนเกิดเหตุ ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจพื้นที่เสี่ยง
การชักซ้อมแผน หรือการแจ้งเตือนประชาชนล่วงหน้า จึงอยู่ในลักษณะของ "อำนาจดุลพินิจ" ที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการหรือไม่ก็ได้ตามความพร้อมและการตีความของแต่ละหน่วยงาน ผลที่
ตามมาในทางโครงสร้างคือประชาชนไม่มีสิทธิทางกฎหมายในการเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดำเนินมาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย
หากละเว้นการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งต่างจากกฎหมายญี่ปุ่นที่กำหนดให้ Municipal Disaster
Management Council ต้องจัดทำแผนและดำเนินมาตรการก่อนเกิดเหตุเป็นหน้าที่ผูกพันที่มีผลบังคับใช้
จริง

5.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่และเงื่อนไขการใช้อำนาจตามกฎหมายไทยและ ต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาพิพาทของไทยอยู่ที่โครงสร้างอำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการจัดทำบริการ
สาธารณะก่อนเกิดเหตุ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ดังนี้

1) มาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

"เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้
ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัยโดยเร็ว..."

มาตรานี้มีปัญหาหลักความชัดเจนของกฎหมาย" (Legal Certainty) เนื่องจากถ้อยคำว่า "คาดว่าจะเกิด"
ขาดเกณฑ์การประเมินข้อเท็จจริงกฎหมายไม่ได้กำหนดระดับสถานการณ์ภัยหรือตัวชี้วัดที่ชัดเจน
ว่าความรุนแรงระดับใดจึงจะถือว่า "คาดว่าจะเกิด" ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกิดความลังเลในการใช้อำนาจ
ก่อนภัยจะมาถึง เพราะเกรงว่าหากดำเนินการไปแล้วไม่เกิดภัยขึ้นจริงหรือดำเนินการเกินกว่าเหตุอาจต้อง
รับผิดชอบทางกฎหมายทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ต่างจาก
กฎหมายญี่ปุ่นมีการแบ่งระดับสถานการณ์ อย่างชัดเจนระหว่างภาวะปกติ ภาวะเฝ้าระวัง และภาวะ
ฉุกเฉิน โดยมาตรา 60 และ 63 กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อภัยอยู่ในสภาพใกล้จะถึง ผู้บริหาร
ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจฉุกเฉินได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากระดับสูง

2) อำนาจหน้าที่และเงื่อนไขการใช้อำนาจก่อนเกิดเหตุ

กรณีกฎหมายญี่ปุ่น กฎหมายญี่ปุ่น Disaster Countermeasures Basic Act 1961 มีการกำหนด
เงื่อนไขการใช้อำนาจที่ชัดเจน โดยใน Article 60 บัญญัติใจความสำคัญว่า

"เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นหรือมีสภาพใกล้จะเกิดขึ้น (Imminent) นายกเทศมนตรีสามารถออกคำแนะนำหรือคำสั่งให้อพยพ (Evacuation Orders) ได้ทันที..."

เมื่อเปรียบเทียบกับไทย ญี่ปุ่นใช้เงื่อนไข "Imminent Disaster" ซึ่งมีเกณฑ์การประเมินที่เชื่อมโยงกับระบบแจ้งเตือนภัยทางวิทยาศาสตร์และที่สำคัญที่สุดคือ Article 42 กำหนดให้เทศบาลต้องจัดทำแผนภัยพิบัติท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่ผูกพันตามกฎหมาย ต่างจากของไทยที่มีสถานะเป็นเพียงนโยบายและขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย การกำหนดหน้าที่เช่นนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิในการเรียกร้องการคุ้มครองจากท้องถิ่นได้

3) การให้ดุลพินิจภายใต้หลักความได้สัดส่วน กรณีกฎหมายเยอรมนี ในระบบกฎหมายเยอรมนี การใช้ดุลพินิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านความปลอดภัยต้องอยู่ภายใต้ "หลักความได้สัดส่วน" หลักการนี้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือจำกัดดุลพินิจและชี้แจงน้ำหนักผลประโยชน์ ดังปรากฏในคดีสำคัญของศาลปกครองสหพันธ์ที่วางหลักว่ารัฐมีหน้าที่ต้องป้องกันอันตรายที่ "ใกล้จะถึง" แม้มาตรการนั้นจะกระทบต่อกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม

หลักการนี้เป็นอำนาจและขอบเขตในการจำกัดการใช้ดุลพินิจ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดเกินความจำเป็นสำหรับประเทศไทย การดำเนินมาตรการเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุกลับถูกตีความว่าเป็นเพียง ดุลพินิจ ที่ท้องถิ่นจะทำหรือไม่ก็ได้ ทำให้ประชาชนไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการป้องกันตามหลักหน้าที่เชิงบวกของรัฐ เกิดจากการที่กฎหมายไทยไม่ได้วางหลักการ "หน้าที่เชิงบวกในการคุ้มครองชีวิต" และหลักความได้สัดส่วนไว้เป็นฐานในการใช้ดุลพินิจ ทำให้เจ้าหน้าที่เลือกที่จะไม่ดำเนินการเพื่อเลี่ยงความขัดแย้งทางกฎหมาย

6. อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยยืนยันว่า โครงสร้างกฎหมายไทยยังติดอยู่แบบตั้งรับ การที่มาตรา 21 ของไทยบัญญัติหน้าที่ให้เกิดขึ้นต่อเมื่อภัย "เกิดหรือคาดว่าจะเกิด" ทำให้ขาดทบทวนบัญญัติอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมนี การพัฒนากฎหมายต้องเปลี่ยนจากการให้ดุลพินิจเป็นหน้าที่ผูกพันโดยต้องบัญญัติให้การเตรียมการก่อนเกิดเหตุเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่น "ต้องทำ" และประชาชน "ฟ้องร้องบังคับได้"

ความจำเป็นในการบัญญัติเงื่อนไขการใช้อำนาจ การที่กฎหมายไทยขาดการกำหนดระดับของสถานการณ์ เช่น ภาวะปกติ ภาวะเฝ้าระวัง และภาวะฉุกเฉิน อย่างที่มีในกฎหมายญี่ปุ่น (Article 60 และ 63) ส่งผลให้ขาดความแน่นอนทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจที่ชัดเจน เช่น มาตรา 21/1 ที่ระบุเกณฑ์การประเมินภัย เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและสร้างหลักประกันสิทธิให้แก่ประชาชน

การใช้หลักความได้สัดส่วนในการขจัดข้อขัดแย้งของกฎหมาย ท้องถิ่นไทยมักอ้างข้อจำกัดจากกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 หรือพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2546 มาเป็นเหตุในการไม่จัดทำบริการสาธารณะเชิงป้องกันเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศเยอรมัน

การใช้ดุลพินิจซึ่งน้ำหนักผลประโยชน์สาธารณะโดยอาศัยหลักความได้สัดส่วน ไทยควรรับรองหลักการนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเลือกมาตรการที่คุ้มครองชีวิตประชาชน

7. บทสรุป

การวิจัยครั้งนี้พบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอาศัยในการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังมีข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในช่วงก่อนเกิดเหตุได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลกระทบต่อหลักนิติรัฐ โดยเฉพาะหลักความชัดเจนของกฎหมายและหลักความชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบกฎหมายของญี่ปุ่นและเยอรมนี รวมทั้งมาตรฐานของกรอบเซนไดฯ พบว่าประเทศไทยยังจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมทุกระยะของวงจรการจัดการภัยพิบัติสากล กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน และสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้อย่างแท้จริง

8. ข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขบทนิยาม "การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้ครอบคลุมทั้งการดำเนินการก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจนว่า หมายถึง "การกระทำโดยเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันและบรรเทาอันตรายจากสาธารณภัยในทุกระยะ รวมถึงกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสาธารณภัยไม่ให้เกิดขึ้น เพื่อหยุดยั้งการแพร่กระจาย และเพื่อฟื้นฟูภายหลังเกิดสาธารณภัย" โดยอิงแนวทางของ Disaster Countermeasures Basic Act, 1961 ของญี่ปุ่นที่มีโครงสร้างครอบคลุม 4 วัตถุประสงค์หลัก (Cabinet Office Japan, 2020)

2. เพิ่มหมวด 1/1 "การเตรียมการป้องกันสาธารณภัย" เพื่อบัญญัติกิจกรรมก่อนเกิดเหตุอย่างชัดเจน รวมถึงการสำรวจความเสี่ยง การจัดทำแผนเฉพาะ การจัดเตรียมอุปกรณ์ และการฝึกซ้อม พร้อมทั้งเพิ่มหมวด 2/1 "การฟื้นฟู บูรณะ ซ่อมแซมความเสียหายจากสาธารณภัย" ให้สอดคล้องกับการจัดการภัยพิบัติสากล

3. เพิ่มมาตรา 21/1 กำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในการใช้อำนาจของผู้อำนวยการท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีหน้าที่ประเมินสถานการณ์ภัยและออกประกาศภาวะฉุกเฉินตามหลักเกณฑ์ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนด เพื่อให้ประชาชนรับรู้ล่วงหน้า อันสอดคล้องกับหลักความชัดเจนของกฎหมายและหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

4. ปรับนิยาม "สาธารณภัย" ในมาตรา 4 ให้ตัดภัยที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ (การโจมตีทางอากาศและการก่อวินาศกรรม) ออกจากขอบเขต และกำหนดหลักเกณฑ์การชั่งน้ำหนักผลประโยชน์

สาธารณะโดยอาศัยหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ตามแนวทางของระบบกฎหมายเยอรมนีในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกฎหมายการป้องกันภัยกับกฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

5. ปรับปรุงกฎหมายลำดับรองควบคู่กับการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยปรับสถานะของแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นจากเอกสารนโยบายให้มีผลผูกพันทางกฎหมาย แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายให้รองรับการเบิกจ่ายสำหรับกิจกรรมก่อนเกิดเหตุอย่างชัดเจน และกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการดำเนินงานก่อนเกิดเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องปฏิบัติโดยมีกลไกตรวจสอบที่มีผลในทางกฎหมาย

9. เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชานน หมื่นธง. (2560). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ประยุทธ์ พงษ์ศรีวัฒน์. (2563). *หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย*. วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2561). *หลักนิติรัฐกับการใช้อำนาจอธิปไตย*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2562). *หลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายมหาชน*. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2563). *บทเรียนจากเยอรมนี: การชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ระหว่างการป้องกันภัยกับการอนุรักษ์*. วารสารนิติศาสตร์เปรียบเทียบ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2560). *หลักการและขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วารสารกฎหมายปกครอง.
- POLICY WATCH จัปตานโยบายสาธารณะ. (2568). *จัดการภัยพิบัติได้ผล ต้องยึด "ชุมชน-ท้องถิ่น" เป็นศูนย์กลาง*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2026, จาก <https://policywatch.thaipbs.or.th>
- Alexander, D. (2015). *Principles of emergency planning and management*. Oxford University Press.
- Cabinet Office Japan. (2020). *Disaster management in Japan*. Retrieved May 10, 2026, From https://www.bousai.go.jp/en/documentation/white_paper/2020.html
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution (10th ed.)*. Macmillan.
- Fuller, L. L. (1969). *The morality of law*. Yale University Press.
- Haddow, G. D., Bullock, J. A., & Coppola, D. P. (2021). *Introduction to emergency management (7th ed.)*. Butterworth-Heinemann.

- Klatt, M., & Meister, M. (2012). *The constitutional structure of proportionality*. Oxford University Press.
- Twigg, J. (2015). Disaster risk reduction: Good practice review 9. ODI.
- UNDRR. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- World Bank. (2016). Disaster management and local autonomy in Japan: Lessons from the Great East Japan Earthquake. Retrieved May 10, 2026, From <https://www.gfdr.org>