

หน้าที่ของรัฐในการป้องกัน บรรเทาอุบัติภัยและสาธารณภัย

กิตติศักดิ์ ปรกติ* และแสวง บุญเฉลิมวิภาส**

1. ข้อความเบื้องต้น

ในระยะหลังมานี้ ดูเหมือนว่าอุบัติภัยหรือสาธารณภัยร้ายแรงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง บางกรณีก็ร้ายแรงถึงกับทำให้ผู้ประสบภัยไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือตนเองหรือไม่อาจบรรเทาภัยเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง และเจ้าพนักงานของรัฐก็ทำท่าว่าจะไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ป้องกันหรือบรรเทาภัยเหล่านั้นได้ตามที่ประชาชนคาดหวังจากรัฐอยู่บ่อย ๆ ในท่ามกลางพัฒนาการทางเทคโนโลยีสมัยใหม่นี้ แม้ความสามารถในการคมนาคมสื่อสารและเครื่องมือเครื่องมือง่าย ๆ จะพัฒนาไปมาก แต่ภัยอันตรายใหญ่ ๆ ก็อาจเกิดแก่ประชาชนดูเหมือนจะมีมากขึ้น ขยายวงกว้าง และทวีความร้ายรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ด้วย

ตัวอย่างเมื่อไม่นานมานี้ได้แก่ กรณีเพลิงไหม้โรงแรมชั้นหนึ่งที่พัทยา (สิงหาคม 2540) ตาย 91 ศพ : เพลิงไหม้อาคารสูง ย่านเพลินจิต กรุงเทพฯ (กุมภาพันธ์ 2540) ตาย 3 ศพ : เพลิงไหม้ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ เช่น มาบุญครอง (กุมภาพันธ์ 2539), เซ็นทรัล ซิดลม (พฤศจิกายน 2538), เดอะมอลล์ งามวงศ์วาน (ตุลาคม 2538), แฟรี่พลาซ่า ขอนแก่น (กรกฎาคม 2538) ฯลฯ ; โป๊ะล่ม กระแสไฟรั่ว (มิถุนายน 2538) ตาย 24 ศพ ; เรือควั่นชนกับเรือบรรทุกทรายบริเวณสะพานกรุงธนฯ (กุมภาพันธ์ 2540), รถไฟชนกับรถบรรทุกปูนที่แก่งคอย (ธันวาคม 2538) ฯลฯ¹ นอกจากนี้ระหว่าง พ.ศ. 2532 – 2536 อุบัติเหตุและการเป็นพิษ เป็นสาเหตุการตายอันดับสองรองจากโรคหัวใจ และเป็นสาเหตุการตายที่มีอัตราการเพิ่ม

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, หัวหน้าภาควิชานิติศึกษาทางสังคม ประวัติศาสตร์ และปรัชญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษากฎหมายเยอรมัน

** รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายอาญา และอาชญาวิทยา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ ผู้สนใจรายละเอียดดูหนังสือที่ระลึกครบรอบ 14 ปี คณะกรรมการป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ, พ.ศ.

ทวิศูรววดเร็วกว่าการตายด้วยโรคหัวใจ เมื่อ พ.ศ. 2532 มีผู้ตายด้วยอุบัติเหตุและการเป็นพิษ 19,482 คน ต่อมา พ.ศ. 2536 ตายเพิ่มขึ้นเป็น 30,599 คน² และกำลังทวิศูรววดตายเพิ่มมากขึ้นทุกที ๆ

ในต่างประเทศมีตัวอย่างที่เกิดขึ้นและควรนำมาเป็นเครื่องเตือนสติชาวไทยอยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เกิดอุบัติเหตุสารพิษจากโรงงานผลิตเคมีภัณฑ์ไหลลงแม่น้ำไรน์ในยุโรป หรือกรณีอุบัติเหตุในโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณูที่เมืองเชอโนบิลในสหภาพโซเวียต (เดิม) ซึ่งได้ก่อให้เกิดวงกว้างเหมือนในต่างประเทศ ดังที่เห็นได้จากกรณีรถเก็สระเบิดกลางกรุงเทพฯ ตึกถล่มที่โคราช ไฟไหม้โรงงานติ๊กตาที่นครชัยศรี เครื่องบินตกที่ภูเก็ต หรือไฟไหม้โรงแรมชั้นหนึ่งในพัทยา แต่กรณีเหล่านี้เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายและผู้คนล้มตายไปเป็นอันมากไม่เท่ากัน ในบางกรณีมีผู้คนล้มตายมากกว่าเมื่อเกิดเหตุจราจลหรือปฏิวัติรัฐประหาร เสียอีก และมักปรากฏด้วยว่ารัฐไม่ได้ดำเนินมาตรการระมัดระวังป้องกันอย่างเพียงพอ หรือไม่สามารถที่จะจัดการบรรเทาเหตุร้ายเหล่านั้นได้อย่างจริงจัง หรืออย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ว่าอะไรก็ไม่น่าสลดใจเท่ากับกรณีที่มีข้อบกพร่องผิดพลาดหรือเกิดเสียหายขึ้นแล้ว กลับไม่ปรากฏว่ามีเจ้าพนักงานของรัฐผู้เกี่ยวข้องคนใดต้องรับผิดชอบกับเหตุการณ์ หรือกับความบกพร่องที่เกิดขึ้น หรือได้แสดงความรับผิดชอบให้ปรากฏแก่สาธารณชนเลย

แต่ก็น่าแปลกยิ่งไปกว่านั้นก็คือ แม้ภัยจะใหญ่หลวง ร้ายรุนแรงเป็นวงกว้าง หรือน่าอกสั่นขวัญแขวนเพียงใด และแม้จะปรากฏบ่อยครั้งเพียงใดว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนบกพร่อง หรือละเลยในการคุ้มครองป้องกันหรือบรรเทาภัยเหล่านั้น แต่ก็ไม่ปรากฏให้เห็นกันว่า ผู้ตกเป็นเหยื่อความรุนแรงเหล่านั้นก็ดี ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือได้รับความทุกข์กระทบกระเทือนจากภัยอันตรายเหล่านั้นก็ดี ลูกขึ้นกล่าวหาหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิด หรือมีผู้ใดเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย หรือต้องรับผิดชอบทางการเมือง ทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญา ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้เข้าใจเป็นอันไปไม่ได้ นอกจากจะอธิบายว่า ไม่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่ไม่ได้ตระหนักในความรับผิดชอบต่อตน แม้ผู้ตกเป็นเหยื่อก็มองไม่ออก หรือไม่เคยเชื่อว่านอกจากจะโทษเคราะห์กรรม หรือโทษผู้ก่อเหตุโดยตรงแล้ว ยังอาจมีผู้อื่นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่อีก ดูเหมือนไม่ค่อยจะมีใครนึกคิดเลยว่า รัฐอาจจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความบกพร่องผิดพลาดของตนจนเกิดความเสียหายขึ้นอีกด้วย เมื่อผู้มีหน้าที่ไม่ตระหนักต่อหน้าที่ และผู้มีสิทธิไม่ต่อสู้เรียกร้องและบังคับตามสิทธิของตน ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่สิทธิอันกฎหมายรับรองไว้วันนั้นก็ยอมสิ้นสูญไปจากชีวิตทางกฎหมายของสังคม และมีค่าเป็นเพียงสิ่งนามธรรมที่อาจมีผู้นำมากล่าวถึงกันทางวิชาการอย่างว่างเปล่าเท่านั้น

บทความนี้มุ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า การรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎร เป็นภารกิจหลักสำคัญของรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผูกพันต้องกระทำ มิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจบริหารราชการที่รัฐจะเลือกกระทำหรือไม่กระทำ หรืออาจกล่าวล่วงเสียได้ตามแต่นโยบาย รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรอย่างเต็มความสามารถ และด้วยเหตุนี้จึงมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นแก่ราษฎร และให้บริการสาธารณสุขและให้การสงเคราะห์

² โปรดดู สถาบันการแพทย์ด้านอุบัติเหตุและสาธารณสุข กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข สถิติอุบัติเหตุในประเทศไทย 2536, หน้า 5

อย่างอื่นแก่ราษฎร นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่พิเศษที่จะต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้ผู้ใดก่อกวนอันตรายแก่ราษฎรของตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บุคคลผู้ก่อภัยนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธไมตรีกับรัฐหรือการดำเนินกิจการของรัฐ และในการระวังป้องกันสาธารณภัยอันอาจเกิดขึ้นรัฐจะต้องกระทำการต่าง ๆ อันได้แก่การศึกษาประเภทและชนิดแห่งภัย การวางแผนป้องกันภัย การจัดวางกำลังคน จัดหาเครื่องมือ การวางมาตรการฝึกฝนอบรมบุคลากร และการกำหนดหน้าที่แก่บุคลากรของรัฐให้ปฏิบัติตามที่วางมาตรการไว้ รวมตลอดไปจนถึงการให้บริการทางสาธารณสุขและการให้การสงเคราะห์อย่างอื่นด้วย และเมื่อถือว่ากิจการเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้ว หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว ผิดพลาด ละเลยหรือบกพร่องต่อหน้าที่ของตน หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องรับผิดชอบผู้เสียหาย และต่อสังคมโดยรวม ทั้งในทางการเมือง ในทางปกครอง ในทางแพ่ง และ/หรือในทางอาญา

1. หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร

เป็นที่ยอมรับกันว่า ความมุ่งหมายสำคัญของระบอบการปกครองทุกระบบก็คือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร ยิ่งในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญย่อมรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร อันรัฐรับประกันว่าจะต้องล้มล้างหรือดองละเมิดมิได้เอาไว้โดยเด็ดขาด หากรัฐดองละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในกรณีใด ๆ รัฐย่อมต้องรับผิดชอบ และในการนี้รัฐธรรมนูญย่อมจะวางกลไกสำหรับชี้ขาดว่า การกระทำใด ๆ ของรัฐที่เป็นการดองละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร การนั้น ๆ ย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทของกฎหมาย บทกฎหมายธรรมดาจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้ กฎหมายใดหากขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้วกฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ (มาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) ดังนั้นหากรัฐอ้างกฎหมายมากระทำการใด ๆ อันเป็นการดองละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎร การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในบรรดาสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นสิทธิที่สำคัญและเป็นที่ยุติกันที่สุดก็คือ สิทธิในชีวิตร่างกาย และย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้รับรองไว้โดยเด็ดขาดในมาตรา 31 วรรคแรก การที่รัฐธรรมนูญรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในร่างกายนี้ ย่อมมีความหมายครอบคลุมไปถึงการรับรองเสรีภาพในชีวิต³ ของบุคคล และดังนั้นเมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพในร่างกายจึงย่อมมุ่งหมายรวมไปถึงเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลนั่นเอง

³ โปรดดูบทความของผู้เขียน “ข้อคิดบางประการว่าด้วยเสรีภาพในชีวิตร่างกาย”, ใน อารยนิเทศ : หนังสือนวมนบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2538, หน้า 47-54.

ความข้างต้นนี้ยังมีความหมายต่อไปด้วยว่า นอกจากรัฐจะออกกฎหมายหรือกระทำกรอื่นใด อันเข้า
ข่ายเป็นการจำกัดเสรีภาพในชีวิตร่างกายเกินเลยไปกว่าที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องไว้ หรือเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐ
ธรรมนูญไม่ได้ (status negativus ; status libertatis)⁴ แล้ว การรับรองเสรีภาพในชีวิตร่างกายยังส่งผลด้าน
กลับที่ทำให้รัฐต้องมี “หน้าที่” ในการคุ้มครองเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลไม่ให้ถูกล่วงละเมิดทั้งจากกล
ไกของรัฐเอง และจากรายบุคคลด้วยกันอีกด้วย (status positivus ; status civitatis)⁵ หากรัฐละเลยหรือ
เพิกเฉยในการวางมาตรการหรือดำเนินการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของบุคคล ทั้ง ๆ
ที่รัฐอยู่ในฐานะที่กระทำได้ก็เท่ากับรัฐปล่อยให้เสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลสูญสลายถูกทำลายหรือไร้ค่าไป
อันเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานดั้งเดิมที่สุดของรัฐนั่นเอง และการละเลยเพิกเฉยเช่นนั้นย่อมมีค่าเท่า
กับว่ารัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในชีวิตร่างกายเสียเอง หลักข้อนี้เป็นหลักที่ได้รับการรับรองทั้งทาง
วิชาการและทางกฎหมายมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากหลักทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบทางอาญา มาตรา 59
วรรคท้าย ซึ่งมีหลักว่า การงดเว้นการกระทำตามหน้าที่อันต้องกระทำเพื่อป้องกันผลอย่างหนึ่ง ย่อมมีค่าเท่า
กับการกระทำให้เกิดผลอันนั้นนั่นเอง

โดยเหตุนี้เราจึงกล่าวได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพของรายบุคคลย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ ต่อ
กลไกและสถาบันหลักของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการที่จะต้องประกันว่ารัฐจะเคารพ
และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนั้น ๆ พร้อมกันไป ไม่ให้ใครมาล่วงละเมิดไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเป็นเอก
ชนก็ตาม

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดเห็นจะได้แก่ กรณีสมมติว่า หากรัฐสภาตรากฎหมายยกเลิกความผิดอาญา
ฐานลักทรัพย์ หรือฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ผู้อื่น หรือยกเลิกหลักกฎหมายที่ว่าลูกหนี้มีหน้าที่ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้
หรือยกเลิกหลักที่ว่าบุคคลต้องรับผิดชอบเพื่อการที่ตนละเลยไม่ชำระหนี้ของตน ดังนี้ แม้การตรากฎหมายยกเลิก
ความผิดอาญา หรือความรับผิดชอบทางแพ่งเช่นนั้นจะมีได้เป็นการละเมิดเสรีภาพในทรัพย์สิน หรือทำร้ายต่อชีวิต
ร่างกายของรายบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งโดยตรง แต่ก็เป็นการยกเลิกมาตรฐานการคุ้มครองในลักษณะที่ก่อให้เกิดความไม่
มั่นคงปลอดภัยแก่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของรายบุคคล และดังนั้นการตรากฎหมาย
เช่นว่านั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ

อันที่จริงหลักที่ว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐในการให้ความคุ้มครองปลอดภัย
แก่สิทธิเสรีภาพของรายบุคคลนั้น ๆ นับเป็นหลักบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญมาแต่ดั้งเดิม ดังที่เห็นเป็นแนวชัดเจน
ได้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ ของโลกเป็นต้นมา⁶ โดยรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมักจะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการ
รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของรายบุคคลไว้เป็นสาระสำคัญ

⁴ เกี่ยวกับแนวคิดนี้ ผู้สนใจรายละเอียดโปรดดู Georg Jellinek, System der subjektiven
oeffentlichen Rechte, 1905 (2 Nachdruck 1963), S. 94ff.

⁵ Jellinek, System der subjektiven oeffentlichen Rechte, 1905 (2 Nachdruck 1963), S.
114ff.

⁶ โปรดดูมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และโปรดดูรัฐธรรมนูญของนิวแฮมเชียร์
1784 (Bill of Rights, Art. 1 No.XII) รัฐธรรมนูญของเวอร์จิเนีย 1776 (Bill of Rights, Section I)

หลักดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับกันมาในโลกตะวันตกแต่โบราณจนถึงสมัยใหม่⁷ และผูกพันใกล้ชิดอยู่กับความคิดพื้นฐานว่าด้วยสัญญาประชาคมในปลายศตวรรษที่ 18 ที่ถือว่า การที่ราษฎรยอมให้รัฐเป็นผู้ทรงอำนาจปกครอง และให้ความเคารพเชื่อฟัง ก็เพื่อจะได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเป็นการตอบแทน ดังนั้นหากรัฐไม่สามารถให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรได้ ราษฎรก็ไม่ต้องเคารพเชื่อฟังผู้ถืออำนาจรัฐอีกต่อไป⁸ ต่อมาในศตวรรษที่ 19 แนวความคิดเสรีนิยมที่เข้มแข็งขึ้นจึงค่อย ๆ พัฒนาแนวคิดด้วยสิทธิเสรีภาพจากแนวที่ถือว่ารัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มาสู่แนวที่ว่ารัฐมีหน้าที่เคารพสิทธิเสรีภาพ ก็จะก้าวท้าวหรือล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรมิได้ และในสมัยหลัง ๆ มา นี้ เมื่อสังคมพัฒนาซับซ้อนขึ้น เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมจากความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมมากขึ้น จึงเกิดความคิดว่ารัฐมิได้มีแต่เพียงหน้าที่คุ้มครองและประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และประกันความเป็นธรรม และความเสมอภาคทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังพึงเป็นผู้ประกันสวัสดิภาพ ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมทางสังคมด้วย

ในกฎหมายไทยเดิมเราเห็นเค้าแนวคิดทำนองนี้ได้จากหลักพระธรรมศาสตร์ ซึ่งถือเป็นหลักธรรมสูงสุดในการปกครอง ดังที่เน้นภารกิจหลักของรัฐไว้ที่การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน กับการรักษาความเป็นธรรม ดังระบุไว้ว่า

“...สมเด็จพระบรมโพธิสัตว์เจ้าได้มาบังเกิดเป็นพระมหากษัตริย์ในต้นพักตร์กลับ ครั้นอยู่มาเกิดวิเวทแก่กันหาผู้ใดจงบังคับบัญชามิได้ ผู้ชนทั้งหลายมาสะโมสรประชุมพร้อมกัน จึงตั้งสมเด็จพระมหากษัตริย์ราชเจ้าขึ้นเป็นอธิบดีมีพระนามกรชื่อว่าพระเจ้าสมมตราช.....”⁹

รัฐธรรมนูญของเวอร์มอนต์ 1777 (Chapter I Art.IX) รัฐธรรมนูญของแมสซาชูเซตส์ 1780 (Part I, Art.X).

⁷ หลักข้อนี้มีมาตั้งแต่สมัยกรีกแล้ว ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายของ อาริสโตเติล Politic, Book III, 1280b. แม้ในคำสอนของ Hobbes ที่นับถือกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 ก็อธิบายว่าเหตุผลสำคัญของการจัดตั้งรัฐก็คือ เพื่อยุติภาวะสงครามระหว่างมนุษย์ด้วยกัน.

⁸ “When men enter into a state of society, they surrender up some of their natural rights to that society, in order to ensure the protection of others; and without such an equivalent, the surrender is void”. โปรดเทียบรัฐธรรมนูญนิวแฮมเชียร์, Part I, Bill of Rights, Art. I No. III และโปรดดูรัฐธรรมนูญของแมสซาชูเซตส์, Preamble, รัฐธรรมนูญของเพนซิลวาเนีย 1790, Preamble, รัฐธรรมนูญเดลาแวร์ 1792, Preamble, รัฐธรรมนูญแคนดักกี 1799, Preamble, รัฐธรรมนูญไอโฮไอ 1802, Art. VIII, Section I.

⁹ ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 ฉบับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, เล่ม 1, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ซ้ำ พ.ศ. 2527, หน้า 11.

“...ทรงประพฤติธรรม 4 ประการ คือพิจารณาซึ่งความชอบความผิดแห่งผู้กระทำให้เป็นประโยชน์แลมิได้เป็นประโยชน์แก่พระองค์ 1 ทะนุบำรุงซึ่งบุคคลผู้มีศีลจักษุ 1 ประมุขมาซึ่งพระราชทรัพย์โดยยุติธรรม 1 รักษาพระนครราชเสมาให้สุขเกษมโดยยุติธรรม 1 เป็น 4 ประการ.....”¹⁰

แนวความคิดที่ถือว่าหากผู้ถืออำนาจเป็นใหญ่ในบ้านเมื่อไม่ประพฤติตนตั้งอยู่ในคลองธรรม ย่อมก่อให้เกิดวิกฤติในบ้านเมืองและเกิดความเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า ยังมีปรากฏในคัมภีร์พระไตรปิฎก เช่นที่มิกกล่าวไว้ในธัมมิกสูตรว่า

“.....ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย สมัยใดพระราชาก็เป็นผู้ไม่ตั้งอยู่ในธรรม สมัยนั้นแม้พวกข้าราชการก็เป็นผู้ไม่ตั้งอยู่ในธรรม เมื่อพวกข้าราชการไม่ตั้งอยู่ในธรรม สมัยนั้นแม้พราหมณ์และคหบดีก็เป็นผู้ไม่ตั้งอยู่ในธรรม เมื่อพราหมณ์และคหบดีไม่ตั้งอยู่ในธรรม สมัยนั้นแม้ฆวนิกมและชาวชนบทก็เป็นผู้ไม่ตั้งอยู่ในธรรม พระจันทร์และพระอาทิตย์ย่อมหมุนเวียนไม่สม่ำเสมอ เมื่อพระจันทร์และพระอาทิตย์หมุนเวียนไม่สม่ำเสมอ กีนและวันก็ย่อมหมุนเวียนไม่สม่ำเสมอ.....เมื่อฤดูและปีหมุนเวียนไม่สม่ำเสมอ ลมย่อมพัดไม่สม่ำเสมอ เมื่อลมพัดไม่สม่ำเสมอ ลมก็เดินทิศทางไม่สม่ำเสมอ ย่อมพัดเวียนไป เมื่อลมเดินทิศทางไม่สม่ำเสมอพัดเวียนไป เทวดาย่อมกำเริบ เมื่อเทวดากำเริบ ฝนย่อมไม่ตกต้องตามฤดูกาล ข้าวกล้าทั้งหลายก็สุกไม่เสมอกัน ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย มนุษย์ผู้บริโภคน้ำที่สุกไม่เสมอกัน ย่อมเป็นผู้มีอายุน้อย มีผิวพรรณเศร้าหมอง มีกำลังน้อย มีอาหารมาก.....”¹¹

นับสำคัญของแนวความคิดในวัฒนธรรมไทยที่ว่าหากรัฐไม่ตั้งอยู่ในคลองธรรม หากอำนาจอันครองแผ่นดินขาดธรรมะ หากผู้ทรงอำนาจธิปไตยที่ขาดทศพิธราชธรรมเมื่อใด ความเดือดร้อนย่อมแผ่ไปทุกหย่อมหญ้า เมื่อนั้น แท้จริงแล้วก็คือแนวคิดที่ถือว่าอำนาจปกครองที่ไม่ให้ความคุ้มครองต่อชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรอย่างเป็นธรรมย่อมขาดความชอบธรรม และย่อมไม่ได้รับความเคารพนับถือจากประชาชนทำนองเดียวกับความคิดที่มีมาในโลกตะวันตกนั่นเอง

¹⁰ เฟิงอั้ง หน้า 14.

¹¹ โปรดดู ธัมมิกสูตร, ทุติยปิณฑนาสก์, พระไตรปิฎกภาษาไทยฯ (พ.ศ. 2530) เล่ม 21 หน้า 98

1. กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญทุกลฉบับของไทยก็รับรองหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินมาตลอด¹² ในระบบรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบัน นอกจากหลักสำคัญในมาตรา 31 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว การประกันความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินยังปรากฏให้เห็นว่าเป็น “หน้าที่” ของรัฐ โดยมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 61 วรรคแรกว่า

“รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน...”

ดังกล่าวแล้วว่าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนี้มีได้จำกัดเฉพาะหน้าที่ของรัฐที่จะควั่นไม่ด่างละเมิดหรือก่อกวนอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนเท่านั้น แต่ยังไม่ถึงขั้นไปถึงหน้าที่ปกป้องคุ้มครองบุคคลจากการทำร้ายหรือก่อกวนอันตราย โดยบุคคลอื่น ๆ ด้วย ดังเช่นที่เคยมีตัวอย่างคดีรัฐธรรมนูญของเยอรมันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่รัฐออกกฎหมายยอมให้หญิงอาจทำแท้งได้โดยเสรีภาพในกำหนดเวลา 12 สัปดาห์ แรกนับแต่ตั้งครรภ์ ย่อมขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในชีวิตร่างกายของทารกในครรภ์ และแม้หญิงจะมีสิทธิเสรีภาพที่จะกำหนดชะตากรรมของตนเอง แต่เสรีภาพดังกล่าวย่อมอยู่ใต้บังคับแห่งสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของทารกในครรภ์¹³ อย่างไรก็ตามหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนี้ย่อมมีขอบเขต ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับขนาด ประเภท และความใกล้จะถึงถึงถึงอันตรายในแต่ละกรณี ตัวอย่างเช่น เมื่อมีกลุ่มผู้ก่อการร้ายจับตัวบุคคลสำคัญไปเป็นตัวประกันและข่มขู่ว่า หากรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตนก็จะฆ่าตัวประกันเสีย ดังนั้นรัฐย่อมต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองชีวิตของบุคคลที่ถูกจับเป็นตัวประกัน กับ การคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลในสังคมโดยรวม ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันเคยปฏิเสธคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียในชีวิตของตัวประกัน ซึ่งร้องขอให้ศาลสั่งให้รัฐบาลปล่อยตัวผู้ก่อการร้ายที่ต้องโทษจำนวน 11 คน ตามข้อเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย เพื่อแลกกับ

¹² เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14 ก็บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุม สาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เป็นต้น

¹³ โปรดดูคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน BverfGE 39, 1, 42.

ชีวิตของตัวประกัน คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิเสธคำร้องทั้ง ๆ ที่เห็นได้ว่าการส่งปล่อยตัวผู้ต้องโทษตามคำร้อง อาจช่วยให้ตัวประกันไม่ต้องเสียชีวิตได้¹⁴

หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองชีวิตร่างกายของราษฎรนี้ นอกจากจะคลุมถึงหน้าที่ป้องกันภัยอันตรายจากการถูกทำร้ายจากบุคคลทั่วไปแล้ว ยังอาจกินความกว้างออกไปรวมถึง “หน้าที่รักษาเยียวยา” อันได้แก่หน้าที่ให้บริการสาธารณสุข หรือการรักษาพยาบาลอย่างได้มาตรฐานแก่ราษฎรที่มีเหตุบกพร่องทางสุขภาพอีกด้วย โดยขณะนี้ราษฎรบางคนไม่อยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วยตนเองได้ เพราะเป็นผู้ยากไร้ รัฐย่อมมีหน้าที่ให้การรักษาพยาบาลและให้บริการสาธารณสุขโดยไม่คิดมูลค่า หลักข้อนี้ได้รับการรับรองไว้ในสารานกษยแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับอยู่ในเวลานี้ (มาตรา 52 วรรคแรก) ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยที่ภัยอันตรายต่อชีวิตร่างกายอาจมีได้ทั้งจากน้ำมือมนุษย์ และภัยอันตรายจากธรรมชาติ ดังนั้น หน้าที่คุ้มครองชีวิตร่างกายตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจจำกัดเฉพาะการคุ้มครองจากภัยอันตรายจากการประทุษร้ายจากมนุษย์เท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายจากอุบัติเหตุ และสาธารณภัยด้วย และเมื่อเกิดภัยเหล่านี้ขึ้นแล้วรัฐยังมีหน้าที่รักษาเยียวยาและให้บริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานแก่ราษฎรทั่วไป และจะต้องให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่าอีกด้วย

ในระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบันนั้นเราอาจแยกภัยอันตรายออกเป็น 3 ประการ คือ ภัยอันตรายอันเกิดจากการประทุษร้ายหรือการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง ภัยอันตรายประเภทที่สองคืออุบัติเหตุ หมายถึง ภัยอันตรายที่เกิดจากอุบัติเหตุ คือภัยที่เกิดจากเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้า ซึ่งอาจเป็นผลที่เกิดจากการกระทำโดยมิได้เจตนา หรือเกิดจากเหตุตามธรรมชาติ¹⁵ ส่วนภัยประเภทที่สามได้แก่ สาธารณภัย นั้น หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ¹⁶ รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรให้ปลอดภัยจากภัยทั้งสามประเภทนี้ และยังมีหน้าที่เยียวยารักษาผู้ประสบภัยอีกด้วย

สำหรับการคุ้มครองราษฎรจากภัยต่อชีวิตร่างกายนั้น นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญอันกำหนดหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินเป็นหลักทั่วไปแล้ว ยังมีประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินแก่ราษฎรเป็นการทั่วไป การบริหารจัดการเพื่อ

¹⁴ โปรดดูคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน BverfGE 46, 160, 165.

¹⁵ โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แนวทางการป้องกันอุบัติเหตุและสร้างความปลอดภัยในหน่วยงาน, พ.ศ. 2527, หน้า 2.

¹⁶ คำนิยาม “สาธารณภัย” ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522.

รักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

นอกเหนือจากกฎหมายทั่วไปข้างต้นแล้ว กฎหมายสำคัญที่มุ่งคุ้มครองป้องกัน เยียวยาและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาธารณภัยได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บริหารจัดการและบังคับการตามกฎหมายเช่นกัน

อนึ่ง ในด้านการป้องกัน เยียวยาและบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุ นั้น แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นการทั่วไปไว้โดยเฉพาะ แต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ และการให้ความคุ้มครองอันตรายแก่ราษฎรเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ก็ได้มีการตรากฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของรัฐและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของราษฎรในลักษณะต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะอีกมากมายหลายฉบับ ทั้งในแง่ความปลอดภัยในเคหะสถาน ความปลอดภัยในที่สาธารณะ ในการทำงานในสถานที่ทำงาน และในการจราจร อาทิเช่น

- พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติป้องกันอันตรายอันเกิดแต่การเลี้ยวรถ พ.ศ. 2464
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัติวัดอุ้มอภัย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2514) ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530
- พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ฯลฯ

นอกจากนี้เพื่อให้การป้องกันอุบัติเหตุดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการวางนโยบาย แผนงาน การศึกษาวิจัย และการประสานงานเกี่ยวกับสาเหตุ และมาตรการป้องกันอุบัติเหตุ รัฐบาลยังได้ตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2526 และต่อมาได้ปรับปรุงและตราขึ้นใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2539

1. ข้อแตกต่างในการบริหารจัดการสาธารณภัย และอุบัติเหตุ

สาธารณภัยนั้นผู้พยายามอธิบายความหมายไปต่าง ๆ นานา จนบางท่านถือว่าอธิบายไม่ได้ แต่ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 4 นั้นหมายถึง “ภัยอันมีมาเป็นสาธารณะ” ซึ่งโดยสามัญสำนึกเราย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นภัยที่เกิดเหตุร้ายอันก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายอย่างกว้างขวางใหญ่หลวงเกินกว่าที่ควรคาดหมายได้ตามปกติ และบุคคลผู้ประสบภัย หรือองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่อาจจัดปิดเป่าให้บรรเทาหรือสิ้นสลายไปโดยอาศัยกลไกหรือปัจจัยที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้โดยลำพัง ภัยอะไรก็ตามหากผู้ประสบภัย หรือองค์กรช่วยเหลือผู้ประสบภัยในท้องถิ่นที่สามารถจัดปิดเป่าได้ก็ไม่จำเป็นต้องร้องขอความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น และไม่มีเหตุให้ต้องเรียกภัยนั้นว่าเป็นสาธารณภัย

สาธารณภัยจึงมีลักษณะสำคัญสองประการ คือเป็นภัยที่ก่อผลร้ายแก่สาธารณะหรือแก่คนหมู่มากประการหนึ่ง และเป็นภัยชนิดที่ผู้ประสบเหตุไม่อยู่ในฐานะที่จะเยียวยาแก้ไขด้วยกำลังของตนเอง หรือด้วยกำลังของหมู่คณะ คือเกินกำลังที่จะอาศัยมาตรการหรือกลไกในท้องถิ่นที่เกิดเหตุเข้าแก้ไขเยียวยาได้อีกประการหนึ่งนั่นเอง และลักษณะสำคัญประการหลังที่ผู้ประสบภัยไม่อยู่ในฐานะที่จะเยียวยาแก้ไขด้วยกำลังของตนเองนี้เป็นมูลเหตุสำคัญ ที่รัฐต้องถือเป็นหน้าที่ในการเข้าป้องกันหรือปิดเป่าบรรเทาอันตรายอันเกิดแก่คนเหล่านั้น

สาธารณภัยแตกต่างจากอุบัติเหตุ คืออุบัติเหตุเป็นภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงเหตุอันมีมาโดยนอกรณีจากความคาดหมาย และเกิดแก่ผู้เสียหายคนใดคนหนึ่ง หรือคณะบุคคลจำนวนจำกัด แต่สาธารณภัยมักเป็นเหตุร้ายอันมีมาเป็นสาธารณะ คือเป็นภัยที่มีผลกระทบเป็นวงกว้าง แม้อุบัติเหตุเป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมายหรือระวังป้องกัน และอาจก่อผลเสียหายร้ายแรงแก่ผู้ประสบเหตุจำนวนมากหรือเป็นวงกว้างเช่นเดียวกับสาธารณภัยก็ตาม แต่ควรเข้าใจว่า สาธารณภัยมุ่งหมายถึงภัยอันเกิดเป็นสาธารณะ และจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรทางสังคมหรือองค์กรของรัฐสำหรับให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในวงกว้างเป็นสำคัญ

สาธารณภัยจึงมีความหมายกว้างและมุ่งหมายถึงภัยซึ่งกินขอบเขตกว้างขวาง โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะเป็นภัยที่เกิดขึ้น โดยนอกเหนือความคาดหมายหรือไม่

สาธารณภัย (disaster) นั้นหากพิจารณาในแง่ความร้ายแรงเราอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น **พิบัติภัย (catastrophy)** ด้วย ในแง่ความร้ายแรงนี้เราอาจแยกความแตกต่างระหว่างพิบัติภัยกับอุบัติเหตุขนาดใหญ่ได้ กล่าวคือ แม้อุบัติภัยขนาดใหญ่หรือภัยจากอุบัติเหตุอาจเป็นภัยที่ร้ายแรง ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สาธารณะหรือคนจำนวนมาก หรือก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง แต่อุบัติภัยขนาดใหญ่นั้นก็ต่างจากพิบัติภัยตรงที่อุบัติเหตุขนาดใหญ่นั้นจะมีขนาดใหญ่มากหรือรุนแรงเพียงใด โดยทั่วไปแล้วหมายถึงภัยซึ่งย่อมสามารถบรรเทาเบาบางลงได้โดยอาศัยเวลา หรืออาศัยปัจจัยเครื่องมือเครื่องไม้เครื่องมือรอบ ๆ ตัวของผู้ประสบภัยช่วยกอบกู้สถานการณ์ให้ดีขึ้นได้ ส่วนพิบัติภัยนั้นหมายถึงภัยอันมีมาแก่สาธารณะ และมีความรุนแรงหรือส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมถึงขนาดที่ทำให้ผู้ประสบภัยไม่อาจช่วยเหลือตนเองให้พ้นภัยได้ การป้องกันบรรเทาพิบัติภัยหรือสาธารณภัยจึงจำเป็นต้องอาศัยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐและของสังคมระดมกันให้ความช่วยเหลือบรรเทาภัย ภายใต้การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ตัวอย่างอุบัติเหตุที่สำคัญ ๆ ได้แก่ กรณีเครื่องบินตกใส่บ้านเรือนราษฎร อุบัติเหตุรถไฟตกราง หรือกรณีรถบรรทุกแก๊สเกิดพลิกคว่ำและเกิดระเบิดเพลิงไหม้ หรือกรณีมีการก่อวินาศกรรม หรือการก่อการร้าย เป็นต้น ส่วนกรณีที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพิบัติภัยเห็นจะได้แก่กรณีเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูเกิดชำรุดและปล่อยกัมมันตภาพรังสีออกมา น้ำป่าไหลหลากท่วมหมู่บ้านหรือตัวเมือง พายุไต้ฝุ่นพัดทำลายบ้านเรือนพังทลาย น้ำในแม่น้ำเป็นพิษเพราะสารเคมี น้ำมันจากเรือชนถ่าน้ำมันรั่วลงทะเลเป็นจำนวนมาก หรือกรณีเกิดภัยสงคราม เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากรณีเครื่องบินตก หรือรถไฟตกราง แม้จะเป็นภัยที่เกิดแก่คนเป็นวงกว้าง แต่ตราบดีที่ภัยนั้นยังไม่ถึงขนาดที่ผู้ประสบภัยจะเป็นอันหมดสิ้นหนทางช่วยเหลือตนเอง หรืออย่างน้อยก็ยังมีคนรอบข้างที่พอจะคอยช่วยได้โดยอาศัยเครื่องมือเครื่องมือ หรือปัจจัยที่อยู่รอบตัวเป็นเครื่องช่วยก็ยังจัดเป็นเพียงอุบัติเหตุ แต่กรณีเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูชำรุด หรือกรณีน้ำท่วมใหญ่แม้ในบางกรณีจะยังไม่ทันส่งผลร้ายรุนแรง แต่หากภัยนั้นจะส่งผลเป็นวงกว้างและก่อความเสียหายถึงขนาดที่ผู้ประสบภัยต่างไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยตนเองได้แล้ว ก็ต้องจัดเป็นสาธารณภัย และจัดระบบบริหารจัดการในการป้องกันบรรเทาภัยนั้นในสถานะที่รัฐและองค์กรสาธารณะทั้งหลายต้องระดมช่วยกันในฐานะที่เป็นสาธารณภัย

อย่างไรก็ดี อุบัติภัยกับพิบัติภัย หรือสาธารณภัยก็อาจเกี่ยวพันต่อเนื่องถึงกันได้ หรือซ้อนกันอยู่ก็ได้ หากเราพิจารณาจากความหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่าจุดแบ่งแยกที่สำคัญอยู่ที่ขอบเขตและผลกระทบของภัยที่เกิดขึ้นนั้นว่าจะถึงขนาดที่ผู้ประสบภัยสามารถช่วยเหลือบรรเทาภัยได้ด้วยตนเองหรือไม่ ซึ่งย่อมต้องขึ้นอยู่กับคุณพินิจขององค์กรที่มีหน้าที่ป้องกันช่วยเหลือและบรรเทาภัยในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ ตราบใดที่องค์กรท้องถิ่นยังอยู่ในวิสัยที่จะช่วยเหลือบรรเทาได้ด้วยตนเองก็ต้องจัดเป็นอุบัติเหตุ แต่เมื่อใดก็ตามที่องค์กรในท้องถิ่นเห็นว่าเหลือบ่ากว่าแรงที่จะบรรเทาได้ด้วยตนเองก็ต้องประกาศให้ภัยนั้นเป็นสาธารณภัย และระดมสรรพกำลังทั้งของหน่วยงานของรัฐและองค์กรช่วยเหลือบรรเทาภัยต่อไป

จากจุดแบ่งแยกความแตกต่างข้างต้นนี้เอง การบริหารจัดการในการป้องกันและบรรเทาอุบัติภัย และ สาธารณภัยจึงย่อมมีองค์ประกอบพื้นฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ **อุบัติเหตุ**นั้นเรามุ่งหมายถึงภัยอันเกิดจากเหตุไม่คาดหมายหรือไม่ทันระวังป้องกัน เฟื่องเลี้ยงที่สาเหตุแห่งภัย และความสามารถช่วยตนเองในการบรรเทาภัย ดังนั้นการจัดการจึงต้องมุ่งไปที่การวางแผนป้องกันหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุมีเป้าหมายในการระวังป้องกันตั้งแต่องค์กรขนาดใหญ่เรื่อยลงไปจนถึงหน่วยย่อยของสังคมและเอกชนแต่ละคน การวางแผนจัดการต้องมุ่งให้แต่ละบุคคล หน่วยงานหรือองค์กรปรับปรุงตนให้อยู่ในสถานะที่จะบรรเทาและช่วยเหลือตนเองได้เป็นสำคัญ ส่วนสาธารณภัย นั้นลักษณะสำคัญอยู่ที่ขอบเขตแห่งภัยกว้างขวาง และกระทบถึงคนหมู่มากซึ่งไม่อยู่ในสถานะที่จะช่วยเหลือตนเองได้ การจัดการป้องกันภัย และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจึงต้องมุ่งไปที่การวางแผน และการจัดองค์กรและการประสานงานเครือข่ายองค์กรทางกว้าง การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางสังคม การระดมอาสาสมัคร การอบรมบุคลากรให้มีความพร้อมและการเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีให้อยู่ในสถานะที่จะกู้ภัยขนาดใหญ่ที่อาจต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษ และสามารถช่วยเหลือคนจำนวนมาก ๆ

โดยที่บทความนี้มุ่งจะกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองชีวิตร่างกายในแง่ของการจัดการ และการจัดองค์กรทางสังคม เพื่อป้องกันและบรรเทาภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่พลเมืองในวงกว้าง ดังนั้นต่อไปนี้ผู้เขียนใคร่จะกล่าวถึงการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยเป็นหลัก

1. หน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองชีวิตร่างกายในกรณีเกิดสาธารณภัย

ในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการป้องกันบรรเทาหรือเยียวยาผู้ประสบสาธารณภัยนี้ หากพิจารณาในแง่ลักษณะของสาเหตุแห่งภัยที่เกิดขึ้น ก็จะพบว่าสาธารณภัยอาจเป็นภัยที่เกิดจากภัยธรรมชาติ หรือภัยจากน้ำมือมนุษย์ หรืออาจเกิดจากความผิดพลาดทางเทคนิคก็ได้

ในกรณีภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ เราจะเห็นได้ว่ารัฐอาจมีส่วนรับผิดชอบในสาเหตุแห่งภัยมากน้อยต่างกันไปได้ เช่นกรณีพิบัติภัยที่เกิดจากโรงงานสรรพาวุธของทางราชการ หรือโรงเก็บสารเคมีของหน่วยราชการ หรือเกิดจากสถานบำบัดของเสียของเทศบาลกรณีหนึ่ง กับกรณีภัยนั้นเกิดจากสदनประกอบการที่รัฐมีหน้าที่ตรวจสอบและอนุญาตให้ประกอบการได้อีกกรณีหนึ่ง หรือในบางกรณีรัฐไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่นภัยอันเกิดจากโรงงานที่ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศเพื่อนบ้าน ภัยจากสงคราม หรือการก่อการร้าย เป็นต้น ในกรณีเหล่านี้เมื่อพิจารณาจากเหตุแห่งภัยแล้วจะเห็นได้ว่าระดับความรับผิดชอบของรัฐย่อมแตกต่างกันออกไป

ในกรณีที่อันตรายเกิดจากสदनประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐ เช่น โรงงานที่รัฐเป็นเจ้าของ ปลอ่ยสารพิษ หน่วยงานวิจัยแพร่สารกัมมันตรังสี หรือวัตถุไวไฟหรือวัตถุระเบิดในกรมสรรพาวุธเกิดลุกไหม้หรือระเบิดขึ้น ในกรณีเหล่านี้เห็นได้ว่ารัฐต้องมีหน้าที่ระมัดระวังป้องกัน และคอยบรรเทาเยียวยา ให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบภัย เพราะหากเห็นได้ชัดว่าอันตรายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลจากการดำเนินงานของรัฐ รัฐย่อมตกที่นั้งเป็นผู้ล่่วงละเมิดเสรีภาพในชีวิตร่างกายและสุขอนามัยของบุคคล รัฐต้องรับผิดชอบด้วยการระงับ

การดำเนินการที่ก่อความเสียหาย และบรรเทาเสียหายด้วยการให้บริการสาธารณสุขและรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบความเสียหาย

ในกรณีของรัฐไม่ได้เป็นผู้ก่ออันตรายหรือก่อความเสียหายเสียเอง แต่เป็นผู้อนุญาตหรือยอมให้เอกชนกระทำการอันเป็นเหตุแห่งอันตรายหรือความเสียหาย เช่น รัฐอนุญาตให้เอกชนตั้งโรงงานไฟฟ้าปฏิกรณ์ปรมาณู หรือตั้งโรงงานกำจัดขยะซึ่งทำให้สารพิษแพร่กระจายในบริเวณใกล้เคียง ดังนั้นปัญหาว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายแก่ร่างกายหรือสุขภาพจะเรียกให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นในฐานะที่รัฐมีส่วนบกพร่องต่อหน้าที่ได้หรือไม่

คำตอบสำหรับกรณีข้างต้นนี้ หากพิจารณาหลักลงไปจะพบว่า การอนุญาตของรัฐซึ่งดูเหมือนจะเป็นเหตุแห่งภัยนั้น แท้จริงเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันอันตรายของรัฐ เพราะเหตุผลของการที่ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตจากรัฐเสียก่อนนั้นล้วนเป็นเพราะมีกฎหมายกำหนดห้าม โดยวางหลักว่าการประกอบกิจการนั้น ๆ จะกระทำมิได้เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อนทั้งสิ้น ความมุ่งหมายแท้จริงของการกำหนดให้ต้องขออนุญาตก็เพื่อให้มีการตรวจสอบความปลอดภัยก่อน และเพื่อให้มีการวางมาตรการรักษาความปลอดภัยให้ถี่ถ้วนก่อนที่จะประกอบกิจการเหล่านั้น ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนหรือได้กระทำทุกอย่างเพื่อการระวังป้องกันอันตรายแล้ว จึงได้ออกใบอนุญาตให้เอกชนประกอบการ หากเกิดความเสียหายขึ้นภายหลังจะว่ารัฐมีส่วนร่วมในการก่ออันตรายคงไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย บกพร่องหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันภัยเหล่านั้น ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ

กรณีรองลงมาได้แก่กรณีที่อันตรายอันเกิดจากการประทุษร้ายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองป้องกันราษฎรจากการประทุษร้ายเช่นนั้น ทั้งในแง่ที่รัฐออกกฎหมายคุ้มครอง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นบังคับใช้กฎหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อย ดังเช่นองค์กรตำรวจ และองค์กรปกครองอื่นๆ และเมื่อเกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นแล้ว รัฐต้องจัดองค์การขึ้นบำบัดปัดเป่าหรือเยียวยาความเสียหายเหล่านั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งและบริหารกระบวนการยุติธรรม การจัดองค์กรสังคมสงเคราะห์หรือองค์กรให้บริการสาธารณสุข ดังที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็รับรองไว้ในมาตรา 52 ในเรื่องการให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลที่กล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนในกรณีสุดท้าย ได้แก่กรณีที่เกิดจากสาเหตุที่มีมาจากธรรมชาติ หรือมาจากความผิดของผู้เสียหายเอง เช่น เกิดลมพายุ น้ำท่วมพัดพาให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎร¹⁷ หรือเกิดไฟไหม้เพราะความประมาทเลินเล่อของราษฎร ซึ่งเห็นได้ว่าแม้รัฐจะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อภัยหรือแม้กรณีที่เกิดขึ้นเกิดจากความ

¹⁷ กรณีพิบัติภัยร้ายแรงที่เป็นตัวอย่างสำคัญของโลกคือ กรณีน้ำท่วมบังคลาเทศเมื่อปลายเดือนเมษายน 2534 ซึ่งดำรงอยู่เป็นเวลานานจนกล่าวกันว่าเป็นพิบัติภัยร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์บังคลาเทศ และพิบัติภัยดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากน้ำมือมนุษย์ เนื่องมาจากการตัดไม้ทำลายป่าชายเลนในประเทศบังคลาเทศนั่นเอง

ประมาทเลินเล่อของผู้ประสพภัยเองเช่นในกรณีไฟไหม้ ก็ดูเหมือนจะเป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐย่อมมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองป้องกันและเยียวยารักษาพยาบาลผู้เสียหายด้วย

ในกรณีทั้งหลายเหล่านี้ จะมีกรณีที่ราษฎรอาจมีอำนาจป้องกันตนเองได้ก็เฉพาะกรณีที่ภัยอันตรายนั้นมิมาจากการประทุษร้ายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยหลักกฎหมายว่าด้วยป้องกัน ตามมาตรา 68 ประมวลกฎหมายอาญา¹⁸ หรือในกรณีที่ผู้กระทำ ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้สิทธิเกินส่วน เป็นเหตุให้เกิดเสียหาย ผู้เสียหายก็อาจฟ้องผู้ประทุษร้ายตนโดยทางละเมิดตามมาตรา 420, 421 หรือตามหลักกรรมสิทธิ์ในมาตรา 1336, 1337 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ กรณีนอกจากนี้ดูเหมือนว่าราษฎรต้องฝากชะตาชีวิตไว้กับการคุ้มครองป้องกันและเยียวยาของรัฐเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี กรณีที่ภัยนั้นมิมาจากการกระทำที่ได้รับอนุญาตจากรัฐหรือมีกฎหมายรองรับการกระทำ เช่นนั้น มิว่าจะเพราะรัฐเห็นว่ากิจการดังกล่าวให้คุณมากกว่าให้โทษ หรือรัฐมีนโยบายส่งเสริมกิจการนั้น เช่นการจัดตั้งโรงงานไฟฟ้าพลังงานปรมาณู การส่งเสริมอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น โรงงานแทนทาลัม หรือส่งเสริมการลงทุน เช่น การจัดตั้งโรงขุดเจาะ หรือกลั่นน้ำมันหรือเห็นว่าอันตรายอันเกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่อันตรายเกินกว่าที่ควรคาดคิดได้ตามปกติ และรัฐปล่อยให้มีการกระทำนั้นต่อไป ดังนี้เป็นกรณีที่ผู้ได้รับภัยอันตรายอาจต้องประสพภาระยุ่งยากไม่น้อย เพราะเป็นกรณีที่รัฐได้พยายามปฏิบัติตามมาตรการเพื่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของราษฎรแล้ว ในกรณีเช่นนี้ควรถือหลักว่ากฎหมายก็ดี การอนุญาตตามกฎหมายก็ดี รวมถึงบรรดาการดำเนินนโยบายทั้งหลายของรัฐก็ดี หากมีผลเป็นการก่อกองภัยหรือก่อความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายของราษฎร เป็นเหตุให้ราษฎรได้รับความเสียหายในสิทธิขั้นพื้นฐานของตน ดังนี้ กฎหมายหรือการกระทำเช่นนั้นย่อมขัดต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่ารัฐมีหน้าที่คุ้มครองป้องกันเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคล ขัดต่อหลักสำคัญพื้นฐานที่สุดของรัฐธรรมนูญ และการอนุญาตให้เอกชนผู้ก่อภัยกระทำการอันก่อภัยนั้นย่อมมีค่าเสมือนกับกรณีที่รัฐออกกฎหมายล่วงล้ำเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลนั่นเอง และการนั้น ๆ ย่อมต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ¹⁹ ดังนั้นรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น และมีหน้าที่ชดใช้เยียวยาความเสียหายนั้น

ปัญหาที่ควรคิดต่อไปในที่นี้ก็คือ รัฐมีหน้าที่เพียงใดในการป้องกันบรรเทาหรือรักษาพยาบาลผู้ตกเป็นเหยื่อของสาธารณภัย?

¹⁸ มาตรา 68 “ผู้ใดจำต้องกระทำการใดเพื่อป้องกันสิทธิของตนหรือของผู้อื่นให้พ้นภัยอันตราย ซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมายและเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง ถ้าได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ การกระทำนั้นเป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นไม่มีความผิด

¹⁹ หลักทำนองเดียวกันนี้ใช้เป็นหลักวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าปรมาณูในเยอรมัน โปรดดูคำพิพากษาตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน ในคดี Muelheim – Kaerlich, bVerfGE 53, 30, 58.

1. การป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือน

โดยทั่วไปแล้ว หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองป้องกันบรรเทาหรือรักษาพยาบาลผู้ประสบสาธารณภัยนี้เป็นหน้าที่ที่มีมาตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้เองที่ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อเตรียมการป้องกันภัย อันได้แก่การศึกษาทำความเข้าใจ วางแผน สำรวจ ตระเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือสำหรับดำเนินการต่าง ๆ ฝึกอบรมบุคลากร จัดวางระบบประสานงาน ตลอดจนมีอำนาจในการดำเนินการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งรวมถึงการอพยพย้ายประชาชน กำหนดพื้นที่อยู่อาศัย หรือห้ามมิให้เข้าไปในเขตภัยอันตรายหรือเขตปฏิบัติการป้องกันภัย รักษาพยาบาลและให้ความสงเคราะห์แก่ผู้ประสบภัยด้วย ในการนี้รัฐย่อมมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดและจัดองค์กรในการปฏิบัติการ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาล โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นแกนกลางในฐานะที่เป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อวางระบบป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หมายถึงการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรม ตลอดจนการอพยพประชาชนและส่วนราชการเพื่อการนั้น โดยจัดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน (มาตรา 6) และมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 7) ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- (1) วางแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- (1) กำหนดวิธีการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลตามแผนการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการฝึกซ้อมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- (1) วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายอื่น ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน
- (1) พิจารณาและกำหนดกิจการอื่นเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กฎหมายยังกำหนดให้จัดตั้งสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยมีอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการ และกรมการปกครองทำหน้าที่สำนักเลขาธิการ (มาตรา 16) สำนักเลขาธิการนี้ทำหน้าที่ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และเป็นกองอำนวยการของผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตลอดจนศึกษาค้นคว้าวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จัดทำแผนหลัก จัดฝึกอบรม ประสานงาน ติดตามผล และประเมินผลการปฏิบัติตามแผน (มาตรา 17) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ ผู้บัญชาการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั่วราชอาณาจักร จัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกันภัย และบังคับบัญชาผู้บัญชาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพล

เรือนและพนักงานป้องกันภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 18) ทั้งนี้โดยมีผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตั้ง
แต่ละระดับจังหวัด อำเภอ เทศบาล และผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในกิจการป้องกันภัยทางอากาศหรือ
การก่อวินาศกรรมในท้องที่ต่าง ๆ อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย (มาตรา 20 - 25)

การดำเนินงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ การเตรียมการ (มาตรา 29 - 31)
และการดำเนินการป้องกัน (มาตรา 32 - 42)

ในชั้นเตรียมการนั้น ผู้การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในแต่ละท้องที่จะต้องวางแผนเฉพาะในการป้องกัน
กันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้น และทบทวนปรับปรุงทุกปี ให้สอดคล้องกับแผนหลักในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่ง
ชาติ โดยขอความเห็นชอบจากผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับสูงขึ้นไปตามลำดับแล้วถือปฏิบัติ
(มาตรา 29) และในการเตรียมการนั้นกฎหมายยังกำหนดให้มีการสำรวจสถานที่ อุปกรณ์ หน่วยงาน เพื่อใช้
ในการป้องกันภัย จัดหาอุปกรณ์และสถานที่ปฏิบัติการป้องกันภัยตามความจำเป็น ทั้งยังต้องจัดให้มีการอบรม
และฝึกซ้อมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และเตรียมการอื่นตามความจำเป็นอีกด้วย (มาตรา 30) และเพื่อ
ประโยชน์ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ต่าง ๆ ได้ด้วย (มาตรา 31) แผนป้องกันภัยนั้นอาจรวมไปถึงแผนจัด
กำลังคน แผนจัดอุปกรณ์และแผนปฏิบัติการ เช่น แผนการผลิตและการดำเนินงานที่สำคัญและอาจได้รับผล
กระทบจากภัย แผนการดำเนินงานเศรษฐกิจการพาณิชย์ในแต่ละท้องที่ แผนการจัดการน้ำ อาหารและพลังงาน
แผนการจัดการด้านการแพทย์ และการสาธารณสุข และแผนจัดการด้านการคมนาคม เป็นต้น

ส่วนในระดับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยนั้น เมื่อเกิดสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการ
ก่อวินาศกรรมขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีอำนาจสั่งการได้ครอบคลุมกว้างขวาง
มาก นับตั้งแต่การสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลใด ๆ ปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือ
ความเสียหาย สั่งให้สถานที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของทางราชการฝ่ายพลเรือน และหน่วยงานของรัฐ รัฐ
วิสาหกิจและเอกชนในท้องที่ ตลอดจนสั่งควบคุมและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (มาตรา 32) และมีอำนาจสั่งให้
บุคคลใด ๆ เข้าช่วยเหลือในการป้องกันภัยอีกด้วย (มาตรา 33) ในกรณีที่เกิดสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือ
การก่อวินาศกรรมขึ้น หรืออันตรายเช่นนั้นใกล้จะถึง ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนยังมีอำนาจตัดแปลง
หรือทำลาย หรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเพื่อการบำบัดปิดป้องภัยอันตราย (มาตรา 34) สั่งอพยพประชาชนและ
ส่วนราชการ (มาตรา 39) หรือจำกัดพื้นที่มิให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัย (มาตรา 40)

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และพนักงานป้องกันซึ่งปฏิบัติ
หน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา (มาตรา 43) และวางบทกำหนดโทษ
สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเอาไว้โดยเฉพาะอีกด้วย
(มาตรา 49 - 55) และมีกำหนดโทษอื่น ๆ ไว้อีกหลายประการ

ด้วยเหตุนี้ คำสั่งของเจ้าหน้าที่และพนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จึงเป็นคำสั่งที่ศักดิ์สิทธิ์อย่างยิ่งใน
ทางกฎหมาย เพราะผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีความผิดตามกฎหมายอาญา แต่ในทำนองกลับกัน หากเจ้าหน้าที่และ
พนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ฝ่าฝืนคำสั่ง ก็ย่อมต้องรับผิดทาง
อาญาเช่นกัน

1. ความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่

มักเป็นที่เข้าใจกันว่าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินก็ดี ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรก็ดี การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนก็ดี เป็นการปฏิบัติราชการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นจึงเป็นการใช้อำนาจรัฐที่จะปฏิบัติตามที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่มีดุลพินิจเห็นสมควรปฏิบัติเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าพนักงานใช้อำนาจเหนือราษฎร ราษฎรไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรืองดเว้นไม่ปฏิบัติ และเมื่อเป็นเรื่องอำนาจของรัฐเหนือราษฎรก็ย่อมไม่ใช่เป็นเรื่องหน้าที่ต่อราษฎรและไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อราษฎร ไม่ว่าในกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติการโดยขาดความระมัดระวังจนราษฎรเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่ต้องรับผิดชอบ

ความเข้าใจข้างต้นนี้นับว่าเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และไม่สอดคล้องต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะแท้จริงแล้วการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรนั้นเป็นหน้าที่อันเป็นแกนกลางสำคัญของรัฐ การใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินนโยบายและการปฏิบัติราชการทั้งปวงจะไปล่วงละเมิดต่อเสรีภาพในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรมิได้ ในกรณีเหล่านี้กฎหมายย่อมเปิดช่องให้ราษฎรบังคับตามสิทธิของตนได้ในลักษณะต่างๆ เช่น กรณีการอนุญาตให้ตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณูโดยลักษณะที่น่าจะเกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของราษฎรนั้น แม้จะยังไม่ถึงขนาดเกิดอันตรายแก่ชีวิตหรือทรัพย์สินขึ้นแล้ว แต่หากถึงขนาดเป็นการรบกวนความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎร ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะอย่างอื่นรับรองให้ฟ้องห้ามไม่ให้รัฐดำเนินการได้ ราษฎรก็อาจอาศัยหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องสิทธิปลอดเปลื้องการสอดเข้าเกี่ยวข้องในการครอบครองทรัพย์สินโดยสงบ มาช่วยในการปลดเปลื้องการรบกวนสิทธิในความปลอดภัยในชีวิตร่างกายได้ด้วย ทั้งนี้เพราะหากกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินเพียงใดก็ย่อมคุ้มครองชีวิตร่างกายยิ่งกว่า สิทธิทางทรัพย์สินมีเพียงใด สิทธิในชีวิตร่างกายย่อมมียิ่งกว่า โดยอ้างมาตรา 1336, 1337 และมาตรา 1374 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰ ตามหลักเทียบ

²⁰ มาตรา 1336 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 1337 บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาค้ำประกันประกอบไซ้ร้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

มาตรา 1374 ถ้าผู้ครอบครองถูกรบกวนในการครอบครองทรัพย์สิน เพราะมีผู้สอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายไซ้ร้ ท่านว่าผู้ครอบครองมีสิทธิจะให้ปลดเปลื้องการรบกวนนั้นได้ ถ้าเป็นที่น่าวิตกว่าจะยังมีการรบกวนอีก ผู้ครอบครองจะขอต่อศาลให้สั่งห้ามก็ได้

เคียงกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง ประกอบกับหลักเสรีภาพในชีวิตร่างกายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 31 เพื่อใช้เป็น
ฐานแห่งสิทธิเรียกร้องทางศาลให้เพิกถอนการดำเนินการเช่นนั้นต่อไป และยังเป็นโอกาสในการตั้งข้อโต้แย้ง
ทางรัฐธรรมนูญขึ้นในชั้นพิจารณาของศาลต่อไปด้วย

ส่วนกรณีการใช้อำนาจรัฐในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อันหมายรวมไปถึงการป้องกันบรรเทาสา
ธารณภัย ภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมนั้น หากพิเคราะห์ให้ถี่ถ้วนแล้วก็จะเห็นได้ว่าอำนาจดังกล่าว
ล้วนแล้วแต่มีขึ้นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และหน้าที่เหล่านั้นก็หาได้เป็นหน้าที่ต่อบ้านเมืองหรือต่อความสงบเรียบ
ร้อยหรือต่อความมั่นคงของรัฐในลักษณะนามธรรมอย่างเดียว แต่เป็นหน้าที่ต่อราษฎรผู้ประสบภัยหรือน่าจะ
ประสบภัยเป็นรูปธรรมเป็นราย ๆ ไปด้วย ดังนั้นหากมีการละเว้น หรืองดเว้นปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติ
หน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีข้อบกพร่องเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือแก่ราษฎร เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่
เกี่ยวข้องย่อมต้องรับผิดชอบ ซึ่งอาจมีได้ทั้งในทางวินัยราชการ ในทางปกครอง ในทางอาญา และในทางแพ่ง
ผู้ได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นราชการหรือราษฎรย่อมเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้น ๆ รับผิดชอบได้

แม้ในบางกรณีที่มีบทบัญญัติพิเศษวางข้อยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ เช่นในกรณีป้อง
กันและบรรเทาภัยทางอากาศตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
ซึ่งบัญญัติว่า

“การปฏิบัติตามหน้าที่ป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศไม่ก่อให้เกิดสิทธิ
แก่ผู้ใดที่จะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนใด ๆ”

บทบัญญัติในมาตรานี้ก็ต้องตีความเป็นปรับใช้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือบทบัญญัติดัง
กล่าวย่อมหมายถึงการปฏิบัติตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย คือโดยมีอำนาจ และการใช้อำนาจนั้นใช้เท่าที่
จำเป็นเพียงบังคับปิดป้องอันตรายหรือบรรเทาภัย โดยสมควรแก่เหตุเท่านั้นจึงจะยกขึ้นอ้างตัดสิทธิของราษฎร
ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนได้ หากการปฏิบัติตามหน้าที่ข้างต้นดำเนินไปโดยไม่ชอบก็ดี หรือ
ไปขัดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานในชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของราษฎร หรือก่อให้เกิดความเสียหายเกินกว่าเหตุก็
ดี การปฏิบัติหน้าที่นั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ได้รับความเสียหายย่อมเรียกค่าเสียหายหรือค่าทด
แทนได้

ในกรณีที่ปรากฏว่าเกิดอัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย หรือสาธารณภัย อย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่
ที่เกี่ยวข้องในการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน ละเว้นหรืองดเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น ไม่ได้วางหลัก
หรือแผนเฉพาะในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไว้ หรือมีแผนไว้แล้วแต่ไม่มีการปฏิบัติหรือไม่มีการเตรียมการ
ป้องกันภัยอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้ไม่มีการป้องกันภัย หรือป้องกันภัยโดยล่าช้าหรือบกพร่อง โดยทั่วไปแล้ว
กล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 43) หากได้กระทำความ
ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก็อาจต้องรับผิดชอบทางอาญาได้

การฟ้องคดีเพื่อปลดเปลื้องการรบกวนนั้น ท่านว่าต้องฟ้องภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาถูกรบกวน

นอกจากนี้เจ้าพนักงานเหล่านั้นยังอาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีการงดเว้นหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามที่ตามกฎหมายป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องอันตรายอันมีมาแก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน ดังนี้ย่อมต้องด้วยกรณีตามมาตรา 422 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²¹ ผู้ที่ฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าวย่อมต้องข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้ผิด หากการงดเว้นหรือละเว้นของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎร เจ้าหน้าที่เหล่านั้นและหน่วยงานต้นสังกัดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ราษฎรผู้เสียหายโดยมูลละเมิด โดยฝ่ายผู้เสียหายไม่ต้องรับภาระการพิสูจน์ว่าผู้ก่อความเสียหายนั้นได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (มาตรา 420²² ประกอบมาตรา 422 และมาตรา 76 วรรคแรก²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ฝ่ายผู้ก่อความเสียหายต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์หักล้างเอาเองว่าตนมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ

อนึ่ง ในกรณีที่ยังไม่เกิดขึ้นแต่มีเหตุที่น่าเชื่อว่าจะเกิดขึ้น ดังนี้ผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลผู้ที่จะได้รับภัยอาจเรียกร้องให้ผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่วางแผนหรือปรับปรุงแผนในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้น เพื่อป้องกันภัยเช่นนั้นด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่นั้น ๆ ย่อมมีหน้าที่เตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยวางแผน และเตรียมการอย่างอื่นตามมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ด้วย หากผู้มีหน้าที่วางแผน และเตรียมการป้องกันภัยได้รู้ชัดถึงเหตุแห่งภัยและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าภัยน่าจะเกิดขึ้นแล้ว ถ้ามิได้ทำการทุกอย่างเพื่อการวางแผน หรือเตรียมการป้องกันภัยอย่างเพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ หากปรากฏในภายหลังว่าเกิดขึ้น และเจ้าหน้าที่มิได้มีการวางแผนหรือเตรียมการอย่างเพียงพอเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยเกินกว่าที่ควร ดังนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหน่วยงานต้นสังกัดอาจต้องรับผิดชอบฐานละเมิดด้วย

1. สรุป

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ทฤษฎี แนวคิดทางกฎหมายของไทยตั้งอยู่บนฐานของหลักที่ถือว่ารัฐย่อมมีหน้าที่คุ้มครองป้องกัน บรรเทาภัยอันตรายอันเกิดแก่ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎร และมีหน้าที่เยียวยารักษาผลร้ายที่เกิดขึ้น และในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาดบก

²¹ มาตรา 422 ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ผิด

²² มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อ(อื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

²³ มาตรา 76 ถ้าการกระทำตามที่ของผู้นั้นของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

พร้อมในการดำเนินการของรัฐพร้อมกันไป แนวคิดนี้มีโครงสร้างทางกฎหมายรองรับทั้งในทางรัฐธรรมนูญ ในทางกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครองพิเศษเฉพาะเรื่องที่มีมุ่งโดยตรงต่อการป้องกันบรรเทาภัยที่เกิดขึ้นในรูปของอุบัติเหตุ และในรูปของสาธารณภัย โครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าวได้ให้ทั้งอำนาจและวางแผนทางและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ และการประสานงานระหว่างองค์กรไว้อย่างครอบคลุมกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันก็มีระบบความรับผิดชอบของหน่วยงานและของเจ้าหน้าที่ของรัฐกำกับไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม บทความนี้ก็ได้แต่เพียงอธิบายถึงโครงสร้างทางกฎหมายของแนวคิด และระบบบริการจัดการเพื่อป้องกันบรรเทาอุบัติเหตุและสาธารณภัยของไทย และเพียงแต่แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในทางหลักการ และแนวทางว่าด้วยการใช้อำนาจในการจัดการ และความเป็นไปได้ในการบังคับการตามสิทธิของราษฎร เอาโทษแก่ผู้ผิด และเรียกค่าเสียหายเมื่อเกิดการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจนเกิดเสียหายขึ้น บทความนี้ตอบได้แต่เพียงว่า หากเกิดเหตุร้ายขึ้นและหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถระงับเหตุได้ เพราะพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นข้อบกพร่องของรัฐ จะมีใครบ้างที่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย แต่บทความนี้ยังไม่สามารถตอบปัญหาได้ว่า เหตุใดเมื่อเกิดเหตุร้ายขึ้น ไม่ว่าจะอุบัติเหตุหรือสาธารณภัย ดูเหมือนว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะไม่สามารถทำหน้าที่บรรเทาความเสียหายได้เท่าที่ควร ปัญหาอุปสรรคอยู่ตรงไหน จะมีทางปรับปรุงแก้ไขได้อย่างไร เป็นงานที่นักรัฐศาสตร์ และนักบริหารจัดการน่าจะช่วยศึกษาค้นคว้าและให้ความกระจ่างได้ต่อไป

ในที่สุดผู้เขียนได้แต่หวังว่า การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างทางกฎหมาย อำนาจสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง จะช่วยให้กระบวนการจัดการกับปัญหาและกระบวนการใช้สิทธิและบังคับตามสิทธิของราษฎรเข้มแข็งยิ่งขึ้น และจะเป็นทางหนึ่งซึ่งช่วยอุดหนุนให้เกิดแรงผลักดันผ่านกระบวนการทางสังคมและทางกฎหมายจากผู้ได้รับผลกระทบจากภัยเหล่านี้โดยตรงจนส่งผลให้แนวคิด และหลักเกณฑ์ในการจัดการกับปัญหากรณีอุบัติเหตุและสาธารณภัยเป็นจริงได้มากขึ้น และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น