

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า มีการให้ความหมายของคำว่า ภัยพิบัติ¹ ไว้ในแง่มุมที่หลากหลาย แต่เมื่อนำความหมายเหล่านี้มาพิจารณาแล้วจะพบว่า ภัยพิบัติ (Disaster) นั้น คือ เหตุการณ์ร้ายที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหายให้แก่ชีวิต และทรัพย์สินของคนเป็นจำนวนมาก และเป็นวงกว้าง เกินกว่ากำลังของผู้ประสบเหตุจะรับมือได้โดยลำพัง หรือเกินกว่าจะแก้ไขโดยใช้กลไกปกติที่มีอยู่ในท้องถิ่นที่ประสบเหตุนั้นในการแก้ไข ต้องอาศัยกลไกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าของหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการ โดยเฉพาะเข้ามาแก้ไขเหตุการณ์ และเมื่อพิจารณาตามความหมายดังกล่าวแล้ว ทำให้สามารถที่จะแยกลักษณะที่สำคัญของเหตุการณ์ที่เรียกว่า ภัยพิบัติ ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก ภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วสร้างผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนเป็นจำนวนมากและเป็นวงกว้าง

ประการที่สอง ในการแก้ไขเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเกินกว่ากำลังของผู้ประสบเหตุและเกินกว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นที่เกิดเหตุจะสามารถแก้ไขเหตุการณ์นั้นได้ ต้องอาศัยกลไกในการแก้ไขเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพจากหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะในระดับหน่วยงานที่ใหญ่กว่ามาช่วยแก้ไขปัญหา

การแบ่งประเภทของภัยพิบัตินั้น สามารถแบ่งภัยพิบัติออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disaster)² และ 2. ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

¹ ภัยพิบัติ คือ ภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สิน โดยส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมทั้งในระยะสั้น และระยะยาว ภัยพิบัติแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1. ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และ 2. ภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้น

² ภัยพิบัติทางธรรมชาติ คือ ภัยที่มีสาเหตุมาจากธรรมชาติ อาทิ แผ่นดินไหว อุทกภัย อัคคีภัย พายุ การระเบิด โดยการระเบิดที่กล่าวถึงนี้ คือ การระเบิดของแก๊สที่มีความไวไฟสูงที่ธรรมชาติปล่อยออกมาสู่ภายนอก นอกจากนี้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติยังรวมถึงภัยจากนอกโลกด้วย เช่น อุกกาบาต

(Manmade Disaster)³ โดยอาศัยสาเหตุการเกิดของภัยพิบัติเป็นเกณฑ์ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disaster) คือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือจากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ลักษณะที่สำคัญของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่ทำให้ภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความแตกต่างจากภัยพิบัติอื่น คือ เป็นภัยที่เกิดขึ้นเองจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การเกิดพายุฝนตกหนัก แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด การเกิดคลื่นยักษ์ การเกิดโรคระบาด เป็นต้น ซึ่งภัยพิบัติทางธรรมชาติเหล่านี้เป็นภัยพิบัติที่ไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ และภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นมักจะมี ความรุนแรงและสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นอย่างมหาศาล⁴

ในระบบกฎหมายของไทย ภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น มีความหมายตรงกับคำว่า สาธารณภัย ในระบบกฎหมายไทย โดยภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า สาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งคำว่า สาธารณภัย นั้น หมายรวมถึง ภัยพิบัติทางธรรมชาติและรวมถึงภัยพิบัติที่มีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ด้วย ดังนั้น ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงหมายถึง สาธารณภัย ในระบบกฎหมายไทย

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นเองโดยไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทำให้เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายจึงไม่อาจจะโทษผู้ใดได้ อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แล้วสร้างความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นวงกว้าง และมีความรุนแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง และเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐจะต้องรักษาไว้ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ผูกพันต่อประชาชนในการดำเนิน ภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และท่ามกลางกระแส ความเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงทางธรณีฐานที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตปกติของพลเมือง (Citizen) ซึ่งทำให้เห็นแนวโน้มและความน่าจะเป็นที่จะเกิด ในอนาคตว่าโลกจะต้องเผชิญกับผลกระทบในรูปแบบของภัยพิบัติต่าง ๆ ที่มีความรุนแรงและ เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

³ ภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้น คือ ภัยพิบัติที่มีสาเหตุมาจากมนุษย์ เช่น การสูบน้ำใต้ดินปริมาณมากจนส่งผลให้เกิด การทรุดตัวของพื้นดิน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่มากจากโรงงานอุตสาหกรรมจนส่งผลให้ ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้นและท่วมพื้นที่ในระดับต่ำ การเปลี่ยนทางน้ำจนทำให้เกิดภัยแล้งในบางพื้นที่ เป็นต้น รวมถึงการทดลองทางวิทยาศาสตร์ เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ใต้ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อชั้นหินใต้เปลือกโลก โดยอาจมีผลกระทบต่อโลกในระยะยาว เป็นต้น

⁴ สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย. (2551). *อุณหภัย : วิกฤติโลกกับความท้าทายของมนุษยชาติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย. หน้า 1.

(South East Asia) ซึ่งรวมถึงประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัจจุบันมนุษย์ยังไม่มีเทคโนโลยีหรือเครื่องมือใด ๆ ที่สามารถยับยั้งหรือเอาชนะภัยพิบัติทางธรรมชาติได้โดยตรง ดังนั้น สิ่งที่ดีที่สุดที่มนุษย์จะพึงกระทำได้นั้น คือ การป้องกันและการลดโอกาสหรือลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้มากที่สุดเพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดความรุนแรงและผลกระทบในด้านชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัตินั้นให้มากที่สุด และทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถกลับไปดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุขได้เช่นเดิมหรือใกล้เคียงกับวิถีชีวิตเดิมให้มากที่สุด ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญและจัดลำดับเรื่องการจัดการภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในลำดับต้น ๆ ของนโยบายระดับประเทศ พร้อมกับเร่งทบทวนกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กลไกทางกฎหมาย กลไกด้านการจัดการภัยพิบัติว่ามีข้อบกพร่องจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง การป้องกันและการลดโอกาสให้กับภัยพิบัตินั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องกระทำโดยเร่งด่วน ภายใต้กรอบความคิดอย่างเป็นระบบ ทั้งโครงสร้างและเนื้อหาในทางกฎหมาย เพื่อให้รัฐมีความมั่นคงและประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดการภัยพิบัตินั้นย่อมเป็นภารกิจของรัฐในการทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย⁵

ในโครงสร้างและเนื้อหาทางกฎหมายนั้น รัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อกฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ายังมีข้อบกพร่องหรือไม่ประการใด รวมถึงมีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Legal State หรือ Rechtsstaat) มากน้อยเพียงใด รวมถึงเงื่อนไขในการใช้อำนาจรัฐที่มีความชัดเจนแน่นอนในการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น หลักเกณฑ์ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยสิ้นสุดอย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณากฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยยังคงขาดประสิทธิภาพทั้งในแง่วิธีการและหลักการทางกฎหมาย ทั้งนี้ หากมองไปที่พัฒนาการทางกฎหมายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศซึ่งเริ่มปรากฏเด่นชัดในช่วง พ.ศ. 2522 ที่มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 โดยมีการกล่าวถึงระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยสิ้นสุดมากำหนดไว้ในกฎหมาย จนมาถึงการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใน พ.ศ. 2545 ครั้นในช่วงเกิด

⁵ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2551). *ภัยพิบัติธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. หน้า 5.

คลื่นยักษ์สึนามิพัดเข้าหลายจังหวัดทางภาคใต้สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศไทย ทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ภาพสะท้อนจากระบบจัดการภัยพิบัติ ภายหลังภัยพิบัติสิ้นสุด ทำให้หลายฝ่ายได้มีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องจนนำไปสู่การตรา พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550⁶ ขึ้น และยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522⁶ และทำให้ต้องมีการยกเลิกกฎหมายเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับอัคคีภัย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542⁷ ซึ่งจากการศึกษาทำให้พบว่า ปัญหา ทางกฎหมายในการดำเนินการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อบกพร่องบางประการที่ปรากฏในกฎหมายกลางหรือกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่ง โดยหลักการเป็นกฎหมายที่มี วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการจัดการภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยของประเทศ แต่เนื้อหาของกฎหมาย ประกอบกับจากเหตุสถานการณ์อุทกภัย ครั้งร้ายแรงในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลช่วงปลาย พ.ศ. 2554 จนหลายฝ่ายได้วิเคราะห์ว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้นสูงกว่าปกติที่เคยปรากฏส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากความเปลี่ยนแปลงทาง สภาพภูมิอากาศ และปริมาณน้ำฝนสะสมที่มีจำนวนมาก ทำให้มีปริมาณน้ำที่มากและการจัดการ ทำได้ยาก ซึ่งหลายฝ่ายยังมองไปถึงข้อบกพร่อง และวิธีบริหารจัดการน้ำที่ขาดความเป็นเอกภาพ ไม่ชัดเจน การใช้บังคับกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงความสับสนอลหม่านในการใช้อำนาจ ตามกฎหมายที่สับสนกันระหว่างกฎหมายหลายฉบับ การปราศจากหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อันได้แก่

ปัญหาการให้คำนิยามคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และการกำหนดขอบเขต หรือหลักเกณฑ์ในการดำเนินมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ปัญหานี้ ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาเชิงขอบเขตของกฎหมายด้านการจัดการ ภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการดำเนิน การกิจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระทบต่อการประกันสิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการจัดการภัยพิบัติหรือป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 ถูกยกเลิกโดย มาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 ถูกยกเลิกโดย มาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

โดยรัฐ ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 21⁸ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการท้องถิ่นในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว โดยให้อำนาจในการสั่งการข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลใด ๆ ซึ่งหมายรวมถึง ประชาชนทั่วไปในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบทบัญญัติมาตรา 24⁹ ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฉุกเฉิน ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดภาวะคับขันขึ้นก็อาจเกิดในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการบางอย่างในลักษณะบังคับทางกายภาพที่กระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หรือสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to Privacy)¹⁰ ของบุคคลได้ เช่น ในสภาวะที่เกิดธรณีพิบัติ หรือ โรคระบาด และเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องบังคับให้บุคคลทำการบางอย่างโดยฝ่าฝืนความสมัครใจ หรือในบางกรณีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพหรือในการให้บริการสาธารณสุข (Health Service) อาจถูกละเลย หรือเกิดความบกพร่องชั่วคราวเพราะตกอยู่ในสภาวะที่ไม่อาจจัดหาปัจจัยในการยังชีพ ไม่อาจบำบัดหรือกำจัดของเสียได้ในระหว่างเผชิญภัยพิบัติ เป็นต้น อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ กรณีที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแก่บุคคลซึ่งติดเชื้อ หรือสัมผัสกับสารพิษ เช่น เป็นไทฟอยด์ เป็นอหิวาต์ หรือมีอาการติดเชื้อในทางเดินอาหาร หรือต้องสงสัยว่าอาจติดเชื้อ หรืออาจเป็นพาหะของการติดเชื้อ และเป็นบุคคลที่อาจสัมผัสเกี่ยวข้องกับเครื่องอุปโภคบริโภคที่อาจติดต่อไปยังผู้อื่นได้ อาจต้องถูกห้ามประกอบอาชีพนั้นชั่วคราวระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ไปจนถึงการออกคำสั่งห้ามกระทำการบางอย่าง

⁸ มาตรา 21 เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้น และผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที

⁹ มาตรา 24 เมื่อเกิดภัยพิบัติสาธารณะ ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้

¹⁰ สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to Privacy) เป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายไทย อันจะเห็นได้จากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ จึงถือได้ว่าสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวนี้เป็นเรื่องที่สำคัญ

ปัจจุบันมีการละเมิดสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะเรื่องของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นอย่างมากทั่วทุกมุมโลก โดยเน้นหนักไปในส่วนของข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตและการสื่อสารแบบไร้สาย การละเมิดสิทธิเหล่านี้ในวันข้างหน้าจะยิ่งมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันบรรเทาภัยพิบัติ เมื่อเกิดโรคระบาดเช่นนี้ ย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในการประกอบอาชีพอย่างสำคัญ ทั้งนี้ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่อาจทำได้โดยชอบ เพื่อคุ้มครองประชาชนที่ยังไม่ติดเชื้อในฐานะที่ประชาชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายนั่นเอง

นอกจากนี้ การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพในแง่มุมอื่น ๆ ได้อีก เช่น การที่เจ้าพนักงานสั่งให้บุคคลหรือผู้ประกอบการทำการในลักษณะที่เป็นการให้บริการ หรือทำของให้แก่เจ้าพนักงานเป็นกรณีพิเศษ ยิ่งกว่านั้นผู้ประกอบการกิจกรรม โตรคมนาคม ไปรษณีย์ หรือขนส่ง อาจจะถูกสั่งให้ช่วยบริการแก่ผู้ประสบภัย หรือแก่เจ้าหน้าที่เป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ เพื่อให้สามารถติดต่อสื่อสารกับบุคคลต่าง ๆ ในระหว่างดำเนินการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ การต้องดำเนินการอื่น ๆ ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็อาจมีผลเป็นการจำกัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทำนองเดียวกัน

ข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินหรือสิ่งที่มีค่าทางทรัพย์สินอาจมีได้ในกรณีใด ๆ ที่เจ้าพนักงานสั่งให้ต้องให้บริการ หรือส่งมอบทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใด หรือเช่นกรณีที่เจ้าพนักงานสั่งให้ฆ่าสัตว์ที่ติดเชื้อโรคระบาด เพื่อป้องกันการระบาดของโรคระบาดก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สินเช่นกัน ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดโรคระบาดสัตว์ (Animal Epidemics) เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องสั่งฆ่าสัตว์ที่อยู่ในข่ายติดโรคหรือแพร่โรค หรือเมื่อเกิดอุทกภัยฝ่ายปกครองได้สั่งให้ระบายน้ำเข้าไปในท้องที่เกษตรกรรม เพื่อป้องกันมิให้น้ำท่วมเขตที่อยู่อาศัย หรือเขตอุตสาหกรรมอันเป็นกรณีที่สิทธิทางทรัพย์สินของประชาชนถูกจำกัดหรืออาจกล่าวได้ว่าถูกกระทบเพื่อประโยชน์ ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม กรณีดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นการกระทำเสมือนเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งจะส่งผลตามมาว่า รัฐจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ประชาชนผู้ถูกจำกัดสิทธิเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงต้องคำนึงไว้เสมอว่าการใช้อำนาจจำกัดสิทธิทางทรัพย์สินของเจ้าพนักงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Law on Prevention and Mitigation) ได้รับความไว้วางใจให้ก่อหน้าที่ชดเชยความเสียหายไปด้วยพร้อมกัน

สิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน (Rights and Freedoms in Housing) ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพอันอาจถูกจำกัดได้ หากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติต้องเข้าไปในสถานที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน โรงงาน หรือสถานประกอบการ หรือในกรณีที่ต้องเข้าไปเพื่อเข้าจัดการเก็บกวาด หรือเข้าไปอพยพย้ายผู้คนออกจากสถานที่นั้น ๆ การจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพในเคหสถานนี้ปรากฏให้เห็นได้ในฐานะที่เป็นการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำเช่นนั้นจะต้องระบุมความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29¹¹ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ด้วย ซึ่งในกรณีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดไว้โดยแจ้งชัด อันอาจเป็นเหตุโต้แย้งได้ว่า เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการสื่อสาร (Freedom of Communication) ก็อาจถูกจำกัดลงได้หากเป็นไปได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย แต่มีข้อนำพิจารณาว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (Freedom of Assembly by Peace) จะถูกจำกัดในระหว่างดำเนินมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้หรือไม่ เพราะตามมาตรา 63¹² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้จำกัดได้เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึกเท่านั้น

เสรีภาพในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Freedom Privacy) ก็อาจถูกจำกัดลงได้ หากมีกรณีที่ฝ่ายปกครอง (Administration) เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือผู้อพยพอันเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่กระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิในการกำหนดข้อมูลส่วนตัวของบุคคลเหล่านั้น และการออกคำสั่งให้บุคคลออกจากสถานที่อยู่ของตนในกรณีที่น่าจะเกิดอันตราย ก็เป็นการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในความเป็นอยู่ส่วนตัวที่จะเลือกอยู่ในเคหสถานของตนได้ด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าควบคุมตัวเพื่อนำออกนอกสถานที่นั้น ๆ

การบังคับให้บุคคลเข้ารับการฉีดวัคซีนเพื่อป้องกันโรคระบาด ก็เป็นกรณีที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชนเช่นกัน และเป็นกรณีที่สามารถมีได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาด หรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยทั่วไป

¹¹ มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การรื้อถอนโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง และการกำหนดสถานที่อยู่ให้บุคคลเข้าไปหรือออกไป จากสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ก็นับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ โดยเฉพาะ เสรีภาพทั่วไปของประชาชน

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติสาธารณะ ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้น เพื่อระงับสาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้นเพื่อส่งการ ต่อไป และในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือ ป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้

ในกรณีนี้จึงมีปัญหว่า ในการดำเนินมาตรการทางปกครองในการจัดการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยของเจ้าพนักงาน ซึ่งคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นั้น มีความหมายว่าอย่างไร และในการดำเนินมาตรการของเจ้าพนักงานเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือ ป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้นั้น มีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์อย่างไร

โดยที่การตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มิได้มีการบัญญัติ ให้ความหมายของคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ ในการดำเนินมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ โดยทั่วไปอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนไปในทางก่อภาระ หรือจำกัดตัดสิทธิของประชาชนได้ ดังตัวอย่างที่ปรากฏในคดีนี้ ข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่า กรมชลประทานเคยทำข้อตกลงร่วมกับผู้ประกอบการเลี้ยงปลากระชังว่า เมื่อใดจะมีการเปิดประตูระบายน้ำดังกล่าวจะมีการแจ้งเตือนให้ทราบ เพื่อเตรียมการป้องกัน ความเสียหาย ซึ่งในกรณีนี้กรมชลประทาน (Royal Irrigation Department) ไม่ได้มีการแจ้งเตือน ผู้ประกอบการก่อน โดยกรมชลประทานอ้างว่าเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพราะพื้นที่เหนือประตูระบายน้ำ เกิดภาวะน้ำท่วมขัง ประกอบกับกรมอุตุนิยมวิทยา (Meteorological Department) ได้พยากรณ์อากาศว่า จะเกิดฝนตกหนัก จึงได้เร่งเปิดประตูระบายน้ำเพื่อบรรเทาความเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้หลังจากกรมชลประทานทราบว่า มีภาวะน้ำท่วมขังจนกระทั่งถึงเวลาที่มี การเปิดประตูระบายน้ำสามารถที่จะแจ้งเตือนแก่ผู้ประกอบการได้ทัน เมื่อไม่ได้มีการแจ้งเตือน ผู้ประกอบการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Serious Negligence) เป็นการทำให้ละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องชดใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 590/2554)

ปัญหานี้ ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาเชิงขอบเขตของกฎหมายด้านการจัดการ ภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการดำเนิน การกิจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระทบต่อการประกันสิทธิ

และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการจัดการภัยพิบัติหรือป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยรัฐ

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐควรที่จะทบทวนและพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีความเป็นระบบระเบียบมากยิ่งขึ้น และมีกลไกทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการจัดการภัยพิบัติสากลและสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน (Public Law) สามารถรองรับการทำงานขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนที่ชัดเจนสร้างความผูกพันต่อองค์กรของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือตามแผนการต่าง ๆ ที่สำคัญ ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวางนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติในระดับประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนทั้งในแง่ของกฎหมายและหลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินการของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐ ทั้งในแง่สิทธิที่จะได้รับการปกป้องและช่วยเหลือจากรัฐ และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐภายใต้การคุ้มครองของรัฐธรรมนูญพร้อม ๆ กันไปด้วย

ผู้วิจัยจะได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก การสร้างกลไกทางกฎหมายให้มีความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกับการปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐจะต้องกำหนดแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ครอบคลุมในทุกมิติอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่กระบวนการ (Process) บรรเทาและลดผลกระทบหรือการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และการฟื้นฟูบูรณะและการก่อสร้างใหม่ ซึ่งในอีกมุมหนึ่งจะเป็นการผูกมัดรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบแนวทางที่แผนกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการป้องกันการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่มีลักษณะตามอำเภอใจ อันจะนำมาซึ่งความบิดเบือนต่าง ๆ และส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวม และทั้งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของรัฐที่กระทบต่อหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายบริหารยังมีข้อกังวลว่าการบัญญัติโดยเคร่งครัดเช่นนั้น อาจทำให้การดำเนินการกิจไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอในกรณีที่เป็นกรณีปฏิบัติในภาวะฉุกเฉินซึ่งฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจ (Discretion) บางประการให้เหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะหน้า ก็สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือกลไก

ทางกฎหมายวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาภัยก็ได้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายอนุญาต

แนวทางที่สอง การแก้ไขปัญหาในระยะยาวนั้น รัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องสมควรที่จะทบทวนระบบกฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวมของประเทศให้มีความชัดเจนตั้งแต่กระบวนการก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยสิ้นสุด โดยแต่ละกระบวนการจะต้องมีเนื้อหาทางกฎหมายรองรับเพื่อกำหนดโครงสร้างหลักและที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนซึ่งสาระสำคัญดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำไปกำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้หรือแผนในทางบริหารได้ เพราะแผนดังกล่าวมิใช่กฎหมาย ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ของคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในการดำเนินมาตรการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

คำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หมายความว่า เหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำบุบสลาย หรือทำลายทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใด หรือต่อบุคคล เพื่อจะบำบัดปัดป้องภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และความเสียหายนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุภัยอันตราย

สภาพปัญหาเชิงขอบเขตของกฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการดำเนินการกิจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระทบต่อการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการจัดการภัยพิบัติหรือป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยรัฐ ซึ่งหากประเด็นปัญหานี้ได้รับการแก้ไขจะเกิดผลดีต่อภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟู สาธารณภัยและงานด้านอุบัติภัยของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายด้วย แต่โดยที่การตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มิได้มีการตราไว้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตราใด ดังนั้น โดยนัยแห่ง

มาตรา 26¹³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ย่อมอาจมีปัญหาได้ว่า กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้อ้างเหตุให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ โดยแจ้งชัด

นอกจากนั้น สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ของประชาชนยังเป็นฐานแห่ง สิทธิเรียกร้องค่าชดเชย (Compensation) จากรัฐอีกด้วย เพราะการดำเนินกระบวนการในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยหรือภัยพิบัติทั้งหลายนั้น ย่อมอาจมีผลไปในทางจำกัด หรือก่อภาระแก่ สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หรือเสรีภาพ ทางทรัพย์สินย่อมได้รับการกระทบกระเทือนจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ในกรณีที่เกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น การใช้อำนาจของรัฐก็ย่อมต้องถูกตรวจสอบโดยศาล (Judicial Review) ได้เสมอ

บทส่งท้าย

ชีวิตทุกชีวิตล้วนต้องการความมั่นคงปลอดภัยทั้งในการอยู่อาศัยและในชีวิตการทำงาน เมื่ออาศัยอยู่ในสังคมใด ๆ ก็ต้องการให้สังคมนั้น ๆ มีความปลอดภัย และหากประกอบอาชีพหรือ มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการงานใด ๆ ต่างก็ต้องการให้งานนั้นมีความราบรื่นประสบความสำเร็จ ลุล่วง กลุ่มค่า เป็นประโยชน์ ไม่มีอุปสรรคมาขัดขวางหรือทำให้เกิดความเสียหายล่าช้า ในแวดวง ของผู้ที่ต้องทำงานที่มีความเสี่ยงจึงมีคตินิยมที่ว่า จะทำอะไรต้อง “ปลอดภัยไว้ก่อน (Safety First)” เพื่อใช้เตือนใจให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้ถูกคิดอย่างรอบคอบก่อนกระทำการสิ่งใดว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิต ทรัพย์สิน ตลอดจนสังคมส่วนรวม เป็นการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยที่ดีต่อการทำงาน ซึ่งต่อมาได้นำมาปรับใช้เพื่อส่งเสริม ความปลอดภัยในชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วไปด้วย แนวคิดด้านการบูรณาการ การลด ความเสี่ยงจากภัยพิบัติก็มีลักษณะเช่นเดียวกับหลักการ “ปลอดภัยไว้ก่อน” คือ ต้องการสร้าง วัฒนธรรมความปลอดภัยจากภัยพิบัติให้กับประชาชน ชุมชน สังคม ตลอดจนหน่วยงานทุกภาคส่วน

¹³ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ในทุกระดับให้ได้คิดอย่างรอบคอบ ครอบคลุม และรอบด้านก่อนที่จะดำเนินกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการใด ๆ โดยมี ประเด็นสำคัญ 3 ประการที่ต้องคำนึงถึงเสมอ ได้แก่

- 1) สิ่งที่วางแผนจะดำเนินการจะได้รับผลกระทบหรือไม่หากเกิดภัยพิบัติ
- 2) สิ่งที่วางแผนจะดำเนินการจะทำให้ความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้นหรือไม่
- 3) สิ่งที่วางแผนจะดำเนินการจะมีส่วนทำให้ความเสี่ยงจากภัยพิบัติลดลงหรือไม่

หากคำตอบที่ได้ คือ สิ่งที่วางแผนไว้อาจได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและทำให้ความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้นก็ควรที่จะทบทวนแก้ไขประเด็นที่ทำให้เกิดความเสี่ยง แต่หากสิ่งที่วางแผนไว้ปลอดภัยไม่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ไม่เพิ่มความเสี่ยง และยังช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต แสดงว่าโครงการพัฒนาเหล่านั้นเป็นการพัฒนาที่ช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของชุมชนและสังคมในภาพรวม และยังช่วยส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การบูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในการพัฒนาเพื่อช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยดังกล่าว ไม่ใช่เป็นเพียงความรับผิดชอบของผู้ใดผู้หนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หากต้องอาศัยร่วมมือ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี ประสิทธิภาพ ภูมิปัญญา และทรัพยากรต่าง ๆ จากทุกภาคส่วน เพื่อเติมเต็มซึ่งกันและกัน หากประชาชนทุกคนและหน่วยงานทุกภาคส่วนในทุกระดับให้ความสำคัญ ช่วยส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจากกิจกรรมเล็ก ๆ ที่ตนเองรับผิดชอบ ขยายผลจากระดับปัจเจกบุคคลไปยังกิจกรรมและการดำเนินงานพัฒนาของชุมชน หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และสื่อสารมวลชน ย่อมช่วยให้สังคมบรรลุเป้าหมายเดียวกันในการช่วยสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นกับสังคมของเราได้อย่างยั่งยืน