ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร

Legal Problems about Disaster Prevention and Mitigation, Bangkok

สุมาลี วงษ์วิทิต[1]

Sumalee Wongvitit

บทคัดย่อ

สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร (สปภ. กทม.) เป็นหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่ทั้งในช่วงก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังจากภัยเกิดขึ้นแล้วด้วย จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถจัดแบ่งออกได้เป็นสี่กลุ่มคือ ปัญหาด้านอำนาจการสั่งการ ปัญหาด้านอัตรากำลัง ปัญหาด้านการเตรียมความพร้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปัญหาด้านการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหลักสามฉบับ คือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายลำดับรองทั้งหลายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลักดังกล่าว อย่างไรก็ดี ปัญหาทั้งหลายดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 10 ที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่า กทม.) ในการออกข้อบัญญัติ กทม. ได้ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักการพัฒนากฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี (Good law) คำนึงถึงลักษณะของการเป็นกฎหมายมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) เพื่อให้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมายเท่านั้น

---

[1] รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คำสำคัญ : กฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การบริหารรัฐกิจ

Abstract

Department of Disaster Prevention and Mitigation (DDPM), Bangkok is a department under Bangkok Metropolitan Administration. Its authorities are stated in several types of legislation covering before, while and after the occurrence of disaster. According to the data, the legal problems can be divided into four categories including power of command, manpower, readiness preparation for disaster prevention and mitigation and remedies for damage. These problems occur after the enforcement of three main types of legislation including Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550, Bangkok Metropolitan Administration Act, B.E. 2528 and Building Control Act B.E. 2522 and its revised version as well as other secondary legislation enacted by the virtue of law. However, the problems can be solved by Bangkok Metropolitan Administration Act, B.E. 2528, Section 10, allowing Bangkok governor to enforce Bangkok Code of Law based on principles of good law and law effectiveness so the department can use power or authorities restricted by law.

Keywords : Fire Prevention, Prevention and Mitigation Act, Public Administration

บทนำ

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (กทม.) อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร (สปภ. กทม.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง กทม. ที่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2526 “เรื่องการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจกองบังคับการตำรวจดับเพลิงสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปอยู่

ในความรับผิดชอบของ กทม.”

สปภ. กทม. มีสถานะเป็นสำนัก สังกัด กทม. แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1 สำนักเสขานุการ และ 6 กอง (กองวิชาการและแผนงาน กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองปฏิบัติการดับเพลิง 1, 2, 3, 4) มีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บริหาร โดยที่ภารกิจของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กทม. ครอบคลุมทั้งด้านป้องกันก่อนเกิดเหตุ (ตรวจสอบอาคารและพื้นที่เสี่ยงภัย และจัดโครงการต่างๆ ที่เน้นการป้องกันภัย) ขณะเกิดเหตุ (ระงับเหตุ) และหลังจากเกิดเหตุ (การฟื้นฟูและสงเคราะห์) (กองวิชาการและแผนงาน กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองปฏิบัติการดับเพลิง

ในการปฏิบัติภารกิจ สปภ. กทม. ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นองค์กรชั้นนำด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร” และได้กำหนดพันธกิจไว้อย่างชัดเจนคือ

- **ก่อนเกิดเหตุ** - การเตรียมความพร้อมป้องกันภัย ด้วยการใช้ทรัพยากรทุกด้าน (ด้านบุคลการ อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ) รวมทั้งให้ความรู้แก่ประชาชนในการเฝ้าระวังและระงับภัยเบื้องต้น ตรวจสอบอาคารและพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดภัย จัดทำแผนและฝึกซ้อมอพยพหนีไฟหรือภัย ให้แก่ชุมชน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
- **ขณะเกิดเหตุ** - การเข้าระงับเหตุอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สปภ. กทม. ดำเนินการโดยศูนย์พระราม โทร 199 เป็นศูนย์สื่อสาร มีกองปฏิบัติการดับเพลิง 1-4 ในพื้นที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักและทำหน้าที่สนธิกำลังระหว่างหน่วยงานในสังกัดและหน่วยงานภายนอก
- **หลังเกิดเหตุ** - การให้ความช่วยเหลือหลังเกิดภัยพิบัติ โดยมอบถุงยังชีพ เงินทุนประกอบอาชีพ ค่ารักษาพยาบาล เงินปลอบขวัญ เงินค่าจัดการศพ และเงินค่าที่พักชั่วคราวตามความจำเป็นแก่ผู้ประสบภัย รวมทั้งฟื้นฟูสภาวะจิตใจของผู้ประสบภัยให้กลับคืนโดยเร็ว และร่วมฟื้นฟูสภาพแวดล้อมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น สปภ. กทม. ยังได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีตามแนวทางของแผนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2556-2560) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 7 ยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์สำคัญที่ สปภ. กทม. เน้นย้ำนำมา

เป็นภารกิจคือยุทธศาสตร์ที่ 1 ที่ว่า “มหานครแห่งความปลอดภัย” (ซึ่งต้องปลอดภัยพิบัติและสิ่งก่อสร้างปลอดภัยด้วย) โดยการจัดให้มีโครงการ/กิจกรรมต่างๆ เป็นจำนวนมากเพื่อสนับสนุนทรัพยากรในการจัดการด้านความปลอดภัย เสริมสร้างความปลอดภัยในโรงเรียน เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ดี ในการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นผลนั้น มีความจำเป็นต้องดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจให้ทำได้ และต้องปฏิบัติภารกิจตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ สปภ. กทม. เพื่อหาปัญหาและข้อขัดข้องของกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจของ สปภ. กทม. และเพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหากฎหมายดังกล่าว

บทวิเคราะห์ปัญหากฎหมาย

จากการสำรวจข้อมูล พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอาจจัดแบ่งออกได้สี่ประเด็นคือ

- ประเด็นด้านการสั่งการ
- ประเด็นด้านอัตรากำลัง
- ประเด็นด้านการเตรียมความพร้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

และ

- ประเด็นด้านการเยียวยาความเสียหาย

ประเด็นที่กำหนดขึ้นนี้พิจารณาจากกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรองซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยคำนึงถึงการวิเคราะห์กฎหมายที่ต้องพิจารณาทั้งด้านความครอบคลุมครบถ้วนของกฎหมาย ความชัดเจนและชัดแจ้งของกฎหมาย ความสอดคล้องต้องกันของกฎหมาย ความมีเหตุผลและความจำเป็น (ไม่ควรทำให้กลายเป็นกฎหมายเฟ้อ (Inflation of Law) ความมีสภาพบังคับและมีความศักดิ์สิทธิ์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุด

(1) ปัญหาด้านการสั่งการ

การสั่งการของผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากต่อการบรรลุผลของการดำเนินงานต่างๆ ในส่วนของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำเป็นต้องพิจารณาอำนาจสั่งการทั้งก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และภายหลังจากที่เกิดเหตุแล้ว ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) <u>การใช้อำนาจตรวจสอบอาคาร</u> เป็นปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) ซึ่งได้ให้อำนาจหน้าที่ ผู้ว่า กทม. ไว้หลายประการโดยเฉพาะเรื่องการออกใบอนุญาตการดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร ไม่ว่าจะเป็นการสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอน และอำนาจในการสั่งให้ระงับการดำเนินการที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร รวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้ง “นายช่าง” และ “นายตรวจ” ซึ่งเห็นได้ว่าให้อำนาจผู้ว่ากทม. ในการสั่งการเกี่ยวกับอาคารไว้ แต่กลับไม่ได้อำนาจในการแต่งตั้งหรือสั่งการ “ผู้ตรวจสอบอาคาร” อีกทั้งยังไม่ปรากฏอำนาจนี้ในกฎหมายลำดับรองคือ “กฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ตรวจสอบ หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ และหลักเกณฑ์การตรวจสอบอาคาร พ.ศ. 2548” จึงทำให้ สปภ. กทม. ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายฉบับนี้ในการตรวจสอบอาคารก่อนทำการก่อสร้าง และไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาให้คำแนะนำอาคารต่างๆ ในการดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อเตือนภัยหากเกิดเหตุอัคคีภัย หรือการติดตั้งอุปกรณ์ระงับอัคคีภัยว่ามีความครอบคลุมหรือเพียงพอกับตัวอาคารหรือไม่ และแม้ว่าจะมีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ไว้แล้ว แต่ข้อบัญญัตินี้ก็มิได้มีข้อกำหนดเรื่องผู้ตรวจสอบอาคารไว้แต่อย่างใด นอกจากนั้น ยังไม่มีระบุถึงรายละเอียดเรื่องการกำหนดแบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัยไว้ด้วย

ปัญหาเช่นว่านี้ สามารถแก้ไขได้อย่างไม่ยาก โดยให้ผู้ว่า กทม. อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 และ 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ในการออกข้อบัญญัติ กทม. กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือกำหนดเรื่องที่ขัดหรือแย้ง

กับกฎกระทรวง เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีด้วยนั้น ซึ่ง สปภ. กทม. (ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และและมีความเชี่ยวชาญด้านอัคคีภัย) อาจร้องขอต่อผู้ว่า กทม. ให้ใช้อำนาจออกข้อบัญญัติ กทม. เพื่อแต่งตั้งพนักงานตรวจสอบอาคารให้แก่ สปภ. กทม. รวมทั้งให้เพิ่มเติมข้อบัญญัติ กทม. ในเรื่องการกำหนดแบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัยไว้ด้วย ซึ่งจะทำให้ สปภ. กทม. สามารถประเมินความเสี่ยงและเตรียมการในการป้องกันสาธารณภัย โดยเฉพาะด้านอัคคีภัยที่เกิดบ่อยครั้งที่สุดในเขตกรุงเทพมหานครได้

(2) <u>การใช้อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบสารเคมีและวัตถุอันตราย</u> การใช้อำนาจนี้เป็นปัญหาตาม “พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554” และ “กฎกระทรวงเรื่องกำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการและดำเนินการด้านความปลอดภัย ชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย พ.ศ. 2555” ซึ่งกำหนดเพียงหน้าที่ให้แก่ กทม. แต่ไม่ได้ให้อำนาจผู้ว่า กทม. ในการเสนอแนะใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ เพราะไม่ได้เป็นกรรมการของ “คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน” และไม่ได้ให้อำนาจในการแต่งตั้ง “พนักงานตรวจความปลอดภัย” (เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) อีกทั้ง ผู้ว่า กทม. ก็ไม่ได้เป็นกรรมการใน “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2551) ด้วย

ปัญหาเช่นว่านี้ ก็สามารถแก้ไขได้การที่ผู้ว่า กทม. อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 และ 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ออกข้อบัญญัติ กทม. เรื่อง “การควบคุมตรวจสอบวัตถุอันตรายในเขต กทม.” พร้อมกับอำนาจในการแต่งตั้ง “พนักงานตรวจความปลอดภัย” สังกัด สปภ. กทม. โดยให้มีข้อกำหนดที่สอดคล้องกับมาตรฐานกลางได้

(3) การใช้อำนาจสั่งการขณะเกิดเหตุ หรือการเป็นผู้บัญชาการเหตุ (Incident Commander) ซึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากการที่ได้ยกเลิก “พระราชบัญญัติ

ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542" ที่เคยให้มี"ผู้อำนวยการดับเพลิงประจำท้องถิ่น" ซึ่งหมายถึง "ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่" และมีข้อกำหนดตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้ว่า กทม. ทำหน้าที่เป็น ผอ. กทม. รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขต กทม. จึงให้เกิดความไม่คล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการเฉพาะหน้า และเกิดความสับสนของการปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งที่เป็นภายในหน่วยงานของตนเองและระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากมีบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น พนักงานดับเพลิง หน่วยแพทย์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ เจ้าของอาคาร มูลนิธิ อาสาดับเพลิง และนักการเมือง การสั่งการเพื่อควบคุมเพลิงไหม้จึงดูไม่เป็นเอกภาพ และส่วนใหญ่ก็จะละเลยต่อการประเมินสถานการณ์ก่อนปฏิบัติงานหรือเข้าช่วยเหลือผู้ประสบเหตุ และผู้ปฏิบัติงานเองก็ยังขาดทักษะในการประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย ทำให้บางโอกาสบางครั้งเกิดสถานการณ์ที่รุนแรงมากขึ้นโดยไม่ควรจะเป็น แม้ว่าจะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 กำหนดให้ ผอ. สปภ. กทม. เป็นกรรมการและเลขานุการศูนย์ อปพร. กทม. และให้มีหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์ อปพร. ภายในเขตจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมถึงมีหน้าที่ปฏิบัติการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ในทางปฏิบัติ อาสาสมัครมักจะปฏิบัติงานโดยไม่มีระเบียบที่ชี้ชัดว่าต้องรับคำสั่งหรือการบัญชาการเหตุจากผู้ใดหรือหน่วยงานใดโดยชัดเจน นอกจากนั้นระบบการส่งงานยังไม่ชัดเจน มีปัญหาความวุ่นวายในการร่วมมือกับอาสาสมัคร มูลนิธิจิตอาสา ซึ่งการจัดการเหตุยังไม่บูรณาการ ประกอบกับมีอาสาสมัครบางรายที่แฝงเข้ามา หวังผลประโยชน์ แอบอ้าง และใช้อิทธิพลส่งผลต่อการปฏิบัติงานได้

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาดังกล่าวจึงควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยระบุให้อำนาจ "ผู้บัญชาการเหตุ" ที่มีประสบการณ์โดยตรง แทนที่จะเป็นโดยตำแหน่งทางการบริหาร (คือ ผอ. เขต) เพื่อให้มีอำนาจการสั่งการกรณีฉุกเฉิน ณ จุดเกิดเหตุ ซึ่งจะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ส่วนกรณีที่ต้องการความช่วยเหลือหรือประสานงานข้ามหน่วยงาน ก็ให้มีอำนาจร้องขอการสนับสนุนจากผู้อำนวยการเขต

นอกจากนั้น กทม. ควรจัดทำแนวทาง (Guideline) แนบท้ายข้อบัญญัติ (เพื่อให้มีสภาพบังคับ) ในการเตรียมป้องกันและการประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันทั้งหน่วยปฏิบัติการหลักและหน่วยร่วมปฏิบัติการ รวมไปถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่และการปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้โดยละเอียดตามระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) ที่เป็นสากล ซึ่งหมายถึง แนวทางในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภัยทุกประเภทอย่างมีมาตรฐานในพื้นที่เกิดเหตุ ตั้งแต่เหตุฉุกเฉินขนาดเล็กไปจนถึงเหตุฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน โดยผู้ปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการร่วมกันได้ภายใต้การบัญชาการแบบรวมศูนย์ (Unified Command) โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้อำนาจกับผู้บัญชาการเหตุที่มีประสบการณ์ แทนที่จะเป็นโดยตำแหน่งของผู้บริหาร ซึ่งควรเป็นผู้สนับสนุนมากกว่า

(2) ปัญหาด้านอัตรากำลัง

ผู้ว่า กทม. ในฐานะเป็น ผอ. กทม. มีอัตรากำลังโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายหลักสองฉบับคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528 โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ (มาตรา 39) จัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่รับผิดชอบ (มาตรา 41) และมอบหมายภารกิจให้องค์การสาธารณกุศลหรือบุคคลใดเข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัยได้ (มาตรา 42) ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้อำนาจแก่ผู้ว่า กทม. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของ กทม. ทุกสำนักงาน สำนัก สำนักงานเขต รวมทั้ง สปภ. กทม. ทั้งนี้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานและอาสาสมัครเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครไว้ค่อนข้างยืดหยุ่น เช่น กรณีที่ไม่มีผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนด ก็อาจแต่งตั้ง

จากผู้มีสุขภาพดี และร่างกายแข็งแรงเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นเจ้าพนักงานได้ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า การบริหารจัดการและกำกับดูแลเกี่ยวกับอาสาสมัครในระดับชาตินั้นอยู่ภายใต้ “คณะกรรมการอำนวยการศูนย์ อปพร. กลาง” ซึ่งผู้อำนวยการ สปภ. กทม. เป็นหนึ่งในคณะกรรมการฯ นี้ด้วย โดยอาสาสมัครของ กทม. จะอยู่ในสังกัดของ “ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กทม.” (ศูนย์ อปพร. กทม.) ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการอำนวยการศูนย์ อปพร. กทม.” ส่วนการสั่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ อปพร. และอาสาสมัคร จะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ฯ ทั้งนี้ หน่วยงานภายในศูนย์ฯ จะต้องมีฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ฝ่ายปฏิบัติการกู้ชีพกู้ภัย และฝ่ายอื่นๆ ตามความจำเป็นด้วย

ปัญหาของอัตรากำลัง อยู่ที่เรื่องการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะในเรื่องการสร้างแรงจูงใจการทำงานของหน่วยปฏิบัติ ทั้งในเรื่องค่าตอบแทนการทำงาน เรื่องสวัสดิการ และเรื่องวัฒนธรรมองค์กรและบุคคลากรในองค์กร ทำให้บุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอ เนื่องจากปัจจุบันมีกำลังคนเพียงแค่ 2,000 กว่าอัตราเท่านั้น โดยที่ค่าตอบแทนอยู่ในระดับต่ำไม่จูงใจในการทำงานซึ่ง “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง เงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับผู้ปฏิบัติงานกู้ภัย พ.ศ. 2548” ให้ค่าตอบแทนในรูปแบบค่าเสี่ยงภัย 5,000 บาท ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ ของ กทม. ที่กำหนดค่าทำงานล่วงเวลาแล้ว ก็เห็นว่ามีค่าตอบแทนน้อยกว่ามาก อีกทั้งห้องพักของหน่วยปฏิบัติก็มีไม่เพียงพอต่อจำนวนบุคคลากรด้วย

นอกจากนั้น แม้ว่า กทม. จะได้ออกข้อบัญญัติ กทม. เรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2552 และมีประกาศ กทม. พ.ศ. 2552 เรื่องจดทะเบียนจัดตั้ง “มูลนิธิอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน” โดยวัตถุประสงค์ของมูลนิธิคือการสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลืออาสาสมัครฯ ของ กทม. ด้วย ก็พบว่าปัญหาเรื่องเหล่านี้ก็ยังไม่หมดไป ประกอบกับวัฒนธรรมองค์กรยังไม่แข็งแข็ง ซึ่งอาจเป็นเพราะบุคคลากรยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง และมีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ระหว่างข้าราชการเดิมและข้าราชการที่เข้ามารับราชการใหม่ หน่วยปฏิบัติยัง

คงมีการดำเนินงานตามระบบราชการแบบเดิมๆ ความเคยชินของข้าราชการบางส่วนที่คุ้นเคยกับการสั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down) ที่เน้นการบังคับและควบคุม เป็นต้น

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพิ่มเติมสวัสดิการให้แก่เจ้าพนักงานและอาสาสมัครเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยเทียบเคียงกับหน่วยงานอื่นที่มีอัตราความเสี่ยงในการปฏิบัติงานทำนองเดียวกัน ทั้งที่เป็นค่าตอบแทนในรูปแบบค่าเสี่ยงภัย และที่เป็นสวัสดิการด้านห้องพักของหน่วยปฏิบัติ

(3) ปัญหาด้านการเตรียมความพร้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แม้ว่า สปภ. กทม. จะได้มีการจัดทำแผนที่ดีในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตกรุงเทพมหานครไว้แล้ว การปฏิบัติงานตามแผนฯ พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” โดยเฉพาะกรณีที่เป็นภัยด้านความมั่นคงมีความเสี่ยง และมีโอกาสเกิดขึ้นบ่อยครั้งในเขต กทม. และพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนั้นแผนฯ ของ สปภ. กทม. ยังขาดหลักการในการเตรียมตัวป้องกันสาธารณภัยในเชิงรุก ที่ควรต้องแสดงถึงความสามารถเตรียมความพร้อมในการรองรับการป้องกันสาธารณภัยโดยใช้ข้อมูลวิเคราะห์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และสภาพแวดล้อมที่อาจจะส่งผลให้เกิดภัยพิบัติ ลักษณะหรือประเภทใหม่ๆ ซึ่งไม่เคยประสบมาก่อน เช่น แผ่นดินไหว เพราะ กทม. ตั้งอยู่ในพื้นที่ดินอ่อน ทำให้มีความเสี่ยง ประกอบกับมีอาคารสูงกว่า 5,000 อาคารอยู่ด้วย

อีกทั้งเนื่องจากมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่า กทม. หรือ ผู้อำนวยการ สปภ. กทม. เป็นกรรมการใน “คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” (กปภช.) ด้วย จึงทำให้การกำหนดนโยบาย การเห็นชอบแผนฯ รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นงานระดับชาติเท่านั้น และทำให้การประสานงานอย่างทันท่วงทีในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตาม “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติว่าด้วยการช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๔๗” ที่เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า และ

ที่เป็นความรับผิดชอบดำเนินการของ ผู้ว่า กทม. นั้น ไม่อาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น กทม. จึงควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในแผนฯ โดยควรกำหนดให้การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยของสาธารณภัยของ กทม. ต้องระบุรายการให้ครอบคลุมถึงสาธารณภัยทุกประเภท เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านสาธารณภัย และต้องระบุถึงวิธีการ กลยุทธ์ และแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนฯ ให้ครบทุกมิติ เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตรของ สปภ. กทม. ให้ปรับเปลี่ยนตามผลการวิเคราะห์โอกาสการเกิดสาธารณภัย ทั้งในมิติด้านความเปราะบาง มิติด้านความล่อแหลม และมิติด้านศักยภาพในระดับชุมชน

นอกจากนั้น ผู้ว่า กทม. ก็ควรออกข้อบัญญัติ กทม. โดยระบุอำนาจของ สปภ. กทม. ในการเข้าร่วมหรือมีบทบาทในการจัดทำผังเมืองในเขต กทม. ให้สอดคล้องต้องกันกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย รวมทั้งให้สปภ. กทม. มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการตรวจสถานประกอบการที่ต้องดำเนินการ โดยมีข้อกำหนดให้สอดคล้องกับ “พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔” และกฎหมายลูกทั้งหลายที่เกี่ยวข้องในด้านมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน เพราะจะได้เป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมการเพื่อรองรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ สภป. กทม. ในเชิงรุกได้ด้วย และเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าใจและตระหนักถึงอันตราย ความรุนแรงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัย

ประการสำคัญคือ ควรต้องระบุให้อำนาจหน้าที่ของ สปภ. กทม. ไว้ใน “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาคารไว้ด้วย เช่น การควบคุมตรวจสอบอาคารที่เปิดใช้งานแล้ว และอาคารที่ออกแบบก่อสร้างใหม่ เพื่อป้องกันการใช้อาคารผิดประเภท การตรวจสอบและบำรุงรักษาระบบความปลอดภัยของอาคาร ซึ่งมุ่งเน้นไปในเรื่องการควบคุมการประกอบกิจการที่อาจเกิดเหตุอัคคีภัยรวมถึงเครื่องจักรกลที่มีความเสี่ยงอัคคีภัยด้วย รวมทั้งหน้าที่ในการพิจารณาให้คำแนะนำอาคารต่างๆในการดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อเตือนภัยหากเกิดเหตุอัคคีภัย หรือการติดตั้งอุปกรณ์ระงับอัคคีภัย และการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ อุปกรณ์

(อุปกรณ์ตรวจวัดสารเคมีส่วนบุคคล เครื่องตรวจวิทยาศาสตร์) และยานพาหนะในการปฏิบัติงาน และในการตอบโต้เหตุ

(4) ปัญหาด้านการเยียวยาความเสียหาย

ตามข้อ 4 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ว่าด้วยการช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการในเขตท้องที่รับผิดชอบดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทันที การให้ความช่วยเหลือให้ถือว่าเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าแต่ไม่ใช่เป็นการชดใช้ความเสียหาย โดยให้เบิกจ่ายเงินช่วยเหลือตาม “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556” แต่กรณีจำเป็นและฉุกเฉิน ก็ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินขึ้นโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (ข้อ 5) นอกจากนั้นยังให้อำนาจกรมฯ ในการออกข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งใด เกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ (ข้อ 6) ทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายนี้ไม่ได้ให้อำนาจผู้ว่า กทม. ในการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แต่ให้เป็นอำนาจของ “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีเกิดเหตุในจังหวัดต่างๆ แล้ว ก็เห็นว่ากฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่าให้แก่ ผู้ว่า กทม. และแม้ว่า กทม. จะได้ออก “ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2555” กำหนดให้การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถผ่อนคลายความเดือดร้อนเฉพาะหน้าลง แต่มิใช่เป็นการชดใช้ค่าเสียหายได้ และให้อำนาจผู้ว่า กทม. อนุมัติโดยไม่จำกัดวงเงิน แต่ได้กำหนดวงเงินขั้นสูงไว้สำหรับผู้ประสบภัยแต่ละราย อาทิ ค่าที่อยู่อาศัยที่เสียหายบางส่วนให้ไม่เกินหลังละสองหมื่นบาท ถ้าเสียหายทั้งหลังให้ไม่เกินหลังละสามหมื่นบาท ค่าเครื่องมือประกอบอาชีพครอบครัวละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทกรณีที่ไม่ได้รับเงินทุนประกอบอาชีพ ค่าจัดการศพรายละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือไม่เกินสามพันบาทกรณีเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาล กรณีสาธารณภัยรายใหญ่หรือรุนแรงให้จ่ายค่าปลอบขวัญคนละไม่เกินสองพันบาท เป็นต้น อีกทั้งยังมีขั้นตอนยุ่งยาก

ในการยื่นขอความช่วยเหลือ เช่นต้องมีหนังสือรับรองจากสำนักงานเขตฯ ต้องผ่านการพิจารณาของ “คณะกรรมการฯ” เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าระเบียบฯ ทั้งสองฉบับของกระทรวงการคลังและของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ จะไม่ได้ให้อำนาจแก่ กทม. แต่ ผอ. สปภ. กทม. ก็สามารถใช้อำนาจตามระเบียบ กทม. ได้โดยตรง โดยมีอำนาจอนุมัติวงเงินได้ห้าแสนบาท ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวในส่วนของอำนาจอนุมัติวงเงินแต่อย่างใด แต่เนื่องจากระเบียบ กทม. มีข้อกำหนดให้ผู้ประสงค์ขอรับความช่วยเหลือ ต้องมีหนังสือรับรองจากสำนักเขตท้องที่และติดต่อขอความช่วยเหลือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประสบสาธารณภัย ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยาก จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมให้กระบวนการขอรับความช่วยเหลือมีความสะดวกและรวดเร็ว และควรแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นข้อกำหนดวงเงินขั้นสูงไว้สำหรับการให้ความช่วยเหลือ โดยเพิ่มวงเงินให้เหมาะสมตามค่าครองชีพปัจจุบันด้วย

ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยและผู้เสียหายนั้น “กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดภยันตรายจากสาธารณภัย พ.ศ. 2554” ให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยผ่านการพิจารณาของ “คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าชดเชยความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้เสียหาย” เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดค่าชดเชยความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้เสียหาย เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้ว่า กทม. ซึ่งผู้ว่า กทม. อาจสั่งให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมได้หรืออาจมีความเห็นเป็นอื่นก็ได้ โดยผู้เสียหายจะทราบผลจากการประกาศบัญชีรายชื่อ และมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ว่า กทม. ได้หากว่าไม่มีรายชื่อ อีกทั้งมีสิทธิอุทธรณ์ผลการวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยได้ด้วย โดยกฎกระทรวงนี้กำหนดให้ กทม. ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ทรัพย์สินของผู้เสียหายตั้งอยู่ ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย โดยให้ใช้เงินจากงบประมาณรายได้ หรือเงินนอกงบประมาณของ กทม. แต่หากไม่มีหรือมีไม่เพียงพอ ก็สามารถใช้เงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นอกจากนั้น กทม. อาจรับเงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยได้ตาม “ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการใช้เงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2554” ซึ่งผู้ว่า กทม.

มีอำนาจอนุมัติวงเงินได้ไม่จำกัด แต่ปลัด กทม. มีอำนาจภายในวงเงินครั้งละไม่เกินห้าล้านบาท โดยให้จัดตั้งเป็น “กองทุนสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย” อีกทั้งให้นำเงินกองทุนฯ นี้ไปใช้จ่ายเป็นเงินทดรองจ่าย หรือจ่ายกรณีไม่อาจเบิกจากเงินงบประมาณได้ด้วย นอกจากนั้น ระเบียบนี้ยังเปิดช่องทางไว้ให้ในกรณีที่มีเหตุพิเศษสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่นหรือที่ไม่มีกำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เสนอผู้ว่า กทม. พิจารณาสั่งการเป็นคราวๆ ไปได้

เห็นได้ว่า สปภ. กทม. ไม่มีอำนาจโดยตรงตามระเบียบฯ นี้ ต้องอาศัยอำนาจของปลัด กทม. และ ผู้ว่า กทม. เท่านั้น อาจทำให้การดำเนินการเยียวยาความเสียหายโดยตรงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น จึงควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ ให้อำนาจแก่ ผอ. สปภ. กทม. ในการอนุมัติวงเงินเพื่อเยียวยาผู้เสียหายและผู้ประสพภัยได้ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างองค์กร นอกจากนั้น ควรกำหนดให้ สปภ. กทม. เป็นผู้สำรวจความเสียหายและออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัย แทนอำนาจหน้าที่ของ ผอ. เขต ด้วย

สรุป

การปฏิบัติภารกิจของ สปภ. กทม. เป็นงานที่สำคัญอย่างยิ่งอันมีผลโดยตรงต่อประชากรชาว กทม. ซึ่งแม้ว่าจะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ สปภ. กทม. แล้ว แต่พบว่ายังมีข้อจำกัดอันสืบเนื่องมาจากข้อกำหนดของกฎหมายอยู่หลายประการ โดยส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากเรื่องความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ ความไม่ทันสมัย และความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจอันสำคัญได้ ดังนั้น ในการเสนอกฎหมายจึงควรให้ครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

(1) การสร้างการมีส่วนร่วมและมีบทบาทร่วมกันพัฒนาองค์กร ซึ่ง สปภ. กทม. ควรระดมสมองระหว่างหน่วยงานใน กทม. และหน่วยงานภายในของ สปภ. กทม. เพื่อให้มีส่วนร่วมและมีบทบาทร่วมกันพัฒนาโครงสร้างองค์กรใหม่ของ สปภ. กทม. โดยเน้นเป้าหมายสำคัญคือการประสานกันทั้งแนวคิด การปฏิบัติ และส่งผลให้เกิดการสนับสนุนปราศจากการต่อต้านหรือคัดค้านด้วยประการใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรต้องให้มีชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทั้งกระบวนการของโครงการตั้งแต่เริ่มต้นก่อตั้งโครงการ นอกจากนั้น

จะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจ (Capacity building) ให้แก่บุคคลากรทั้งหลาย ประชาชนทั่วไป และชุมชนในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้บริหาร กทม. ต้องได้ข้อมูลศักยภาพที่แท้จริงของ สปภ. กทม. รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยการสร้างการมีส่วนร่วม ควรครอบคลุมถึงการส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันของผู้เกี่ยวข้อง และสร้างคลัสเตอร์สำหรับหน่วยงานทุกหน่วย และกำหนดสิ่งจูงใจสำหรับการรวมตัวกัน นอกจากนั้นควรร่วมกันสร้างจิตสำนึกในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและการปฏิบัติตามกฎหมาย

(2) การเสริมสร้างให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน โดยให้ทุกสำนักและหน่วยงานใน กทม. จัดให้มีการประสานงานซึ่งกันและกันในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเอกสาร ด้านขั้นตอนวิธีการ รวมทั้งด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการพัฒนาระบบฐานข้อมูลร่วมกันให้ครอบคลุมทั้งอดีต ปัจจุบัน และข้อมูลด้านการพยากรณ์ในอนาคต เพื่อเป้าประสงค์เป็นการลดการซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานหรือดำเนินโครงการ มีความสะดวกในการค้นคว้าและจัดหาข้อมูล และง่ายต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจดำเนินการ

(3) ส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์ โดยทุกสำนักและหน่วยงานใน กทม. ควรจัดให้มีศูนย์กลางด้านการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่และให้ความรู้ในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากการนั้น ตามวิธีการสร้าง Capacity building แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย รวมทั้งภาคประชาชน ต้องมีข้อมูลที่ทันสมัย เข้าถึงได้ง่าย และเป็นการประชาสัมพันธ์เชิงรุกถึงขึ้นมีลักษณะเป็นการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์และในการรับรู้ข้อมูลที่ประชาสัมพันธ์นั้น รวมทั้งอาจถึงขนาดต้องมีการประเมินผลของการประชาสัมพันธ์ด้วย โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นใจในบทบาทของ สปภ. กทม.

(4) ส่งเสริมให้มีการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยและผู้เสียหาย โดย สปภ. กทม. ควรจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและขั้นตอนการติดต่อดำเนินการด้านขอความช่วยเหลือต่างๆ และด้านขออนุญาตต่างๆ ให้สะดวกและรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ลดค่าใช้จ่ายและเวลาที่ไม่จำเป็น ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องช่วย (ซึ่งปัจจุบันกรมสรรพากรได้จัดทำให้มีการติดต่อกรมสรรพากผ่านช่องทางเวบไซต์ของกรมแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของหน่วยงานรัฐในการให้บริการแก่ผู้มาติดต่อกรมฯ)

นอกจากนั้น หน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องควรจะต้องมีการประสานกันในการพิจารณากฎหมายทั้งหลายว่าอยู่ในความรับผิดของหน่วยใด ทับซ้อนอำนาจหน้าที่กันหรือไม่ หรือกำหนดให้ต้องมีความเชื่อมโยงงานมากน้อยแค่ไหนเพียงไร จากนั้นก็ควรจัดทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจนและประกาศให้ทราบโดยทั่วกันถึงแนวทางการประสานงานหรือจัดแบ่งภารกิจในงานที่ต้องประสานกันนั้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและเข้าใจได้ กรณีที่ผู้ประสบภัยหรือผู้เสียหายจะต้องจัดทำและส่งเอกสารให้แก่หน่วยงานรัฐต่างๆ นั้น บางครั้งมีความซ้ำซ้อนกันของเอกสารอย่างเดียวกัน จึงควรหาแนวทางในการเชื่อมโยงข้อมูลเอกสารระหว่างกันเพื่ออำนวยความสะดวก เช่นการต้องขอหนังสือรับรองจากหน่วยงานหนึ่งหรือหลายแห่ง เพื่อยื่นต่ออีกหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารว่าได้ผ่านการรับรองจากหน่วยงานต่างๆ นั้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่ผู้ประกอบการจะต้องนำเอกสารการรับรองเหล่านั้นยื่นต่อหน่วยงานที่จะขอรับอนุญาตประกอบกิจการอีก แต่ให้แจ้งไว้ในเอกสารคำขอออกใบอนุญาตว่าได้รับการรับรองแล้ว และหน่วยงานรัฐก็ดำเนินการประสานงานผ่านระบบออนไลน์ซึ่งปัจจุบันทำได้ไม่ยากแล้ว ซึ่งหากสามารถทำได้ก็จะเป็นการช่วยลดปัญหาได้อีกมากจากระบบ Paperless ขณะเดียวกันก็สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ที่เข้ามาติดต่อราชการด้วย

(5) จัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดย สปภ. กทม. ควรมีมาตรการตรวจสอบและประเมินหน่วยงานว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและแผนฯ อันเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของ Good governance ตามที่ต้องปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่มุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายคือการเกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

เอกสารอ้างอิง

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2547). **คู่มือการปฏิบัติงานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน.** กรุงเทพฯ : ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกลาง.

_____. (2550). **การจัดการสาธารณภัย.** กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

_____. (2551). **คู่มือประชาชนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน: การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชุมชน.** กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย.

_____. (2555). **แผนยุทธศาสตร์กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2555-2559.** ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2558). **แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557.** ค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2559 จาก http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/lecture

เจริญ ภัสระ. (2540, มกราคม-มีนาคม). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ. **ว.สมาคมรัฐประศาสนศาสตรแห่งประเทศไทย.** 9 (1), 1-3.

นิลุบล สู่พานิช. (2549). **แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คลังวิชา.

วิพุธ พูลเจริญ. (2550). **รายงานการวิจัยโครงการพัฒนากฎการปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.** ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

AADMER. (2015). **ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.** Retrieved 11 January 2016. From http://agreement.asean.org/media/download/ 20140119170000.pdf

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (UNISDR). (2016). **Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction.** Retrieved 12 January 2016. From http://www.unisdr.org/we/ coordinate/hfa-post2015