

ปัญหาการใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ที่ทำให้การดำเนินงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในบางเรื่องไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ หรือในบางกรณีไม่อาจใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับได้ เพราะมีข้อจำกัดจากกฎหมายอื่น ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดดังกล่าวอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาที่เกิดจากตัวพระราชบัญญัตินี้เองกับปัญหาที่เกิดจากกฎหมายอื่น

ปัญหาที่เกิดจากตัวพระราชบัญญัตินี้เอง

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มีบางส่วนที่บัญญัติไว้อย่างไม่เหมาะสมและรัดกุม ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายและเป็นปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติ ประเด็นที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว ได้แก่

1. ปัญหาการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

1.1 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 5 ได้กำหนดว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ..."¹

1.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้เป็นเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน คือ

1.2.1 รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

1.2.2 ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

¹ "พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522," ราชกิจจานุเบกษา 96 (22 มีนาคม 2522) : 3.

- 1.2.3 รองอธิบดีกรมการปกครอง
- 1.2.4 ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
- 1.2.5 ผู้อำนวยการกองป้องกันภัยพลเรือน

กรมการปกครอง

- 1.2.6 รองผู้ว่าราชการจังหวัด
- 1.2.7 ปลัดจังหวัด
- 1.2.8 รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 1.2.9 ปลัดกรุงเทพมหานคร
- 1.2.10 หัวหน้าเขตในกรุงเทพมหานคร

และในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยพลเรือนดังกล่าวก็ไม่ไดกลาวถึงเรื่องการบังคับบัญชาไว้อย่างใด²

1.3 พระราชบัญญัติ³ มาตรา 18 ได้กำหนดว่า "ให้รัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนแห่งราชอาณาจักร มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยพลเรือนทั่วราชอาณาจักร . . . และบังคับบัญชา . . . เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยพลเรือน . . ." ³ และพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนจังหวัดและผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนกรุงเทพมหานครในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยพลเรือนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบไว้และปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่ามีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยพลเรือนให้แก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนจังหวัด และผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนกรุงเทพมหานครไว้อย่างใด ดังนั้น ผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนจังหวัดและผู้อำนวยการป้องกันภัยพลเรือนกรุงเทพมหานคร จึงไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยพลเรือนที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นผลทำให้การมอบหมายอำนาจหน้าที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้

² กระทรวงมหาดไทย, "ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยพลเรือน," 1 พฤษภาคม 2528 .

³ "พระราชบัญญัติป้องกันภัยพลเรือน พ.ศ.2522," ราชกิจจานุเบกษา 96 (22 มีนาคม 2522) : 9.

ระหว่างบุคคลดังกล่าวไม่มีผลตามกฎหมาย

1.4 แนวทางแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้อาจกระทำได้โดยให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งราชอาณาจักรมีคำสั่งมอบหมายอำนาจการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเป็นประจำอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ ให้แก่ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อดำเนินการต่อไป

2. ปัญหาการใช้พระราชบัญญัตินี้ในเรื่องการสำรวจข้อมูลเพื่อใช้ในการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

2.1 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 30 (1) ได้กำหนดว่าในการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สำรวจสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะของทางราชการฝ่ายพลเรือน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อใช้ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้ตามความจำเป็น. . . 4

2.2 ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 30 (1) ไว้ ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในส่วนของ การสำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะ โดยเฉพาะที่เป็นทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะถ้าเอกชนรายใดไม่ให้ความร่วมมือในการสำรวจดังกล่าวเจ้าหน้าที่ก็อาจบังคับและลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ ซึ่งการสำรวจข้อมูลเพื่อให้ได้ทราบว่าในพื้นที่นั้น ๆ มีทรัพยากร เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือสิ่งที่เป็นแก่การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอะไรอยู่บ้าง มีจำนวนเท่าใดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อนำไปประกอบการวางแผนในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

และเป็นรายละเอียดประกอบการพิจารณา เรียกเกณฑ์เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือขณะเกิดภัย และตามข้อเท็จจริงเมื่อมีการดำเนินการสำรวจเกี่ยวกับเรื่องใน ภาควิชาเอกชนในพื้นที่มักจะ ไม่ค่อยให้ความร่วมมือและพยายามปิดบังไม่ให้ข้อมูล ที่ ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เพราะเกรงว่าทรัพย์สินของตนที่ผ่านการสำรวจไปนั้น จะต้องถูกเรียกเกณฑ์ไปใช้ในราชการเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน⁵

2.3 สำหรับกรณีเรื่องนี้มีแนวทางแก้ไขอยู่ 2 ประการ คือ

2.3.1 เมื่อผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต ท้องที่ที่รับผิดชอบดำเนินการสำรวจสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะ ตามมาตรา 30 (1) แต่ปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือ ก็ให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบเสนอเรื่องตาม ลำดับไปยังคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติเพื่อให้มีคำสั่งเรียกผู้ฝ่าฝืน ดังกล่าวมาสอบถาม หรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ส่งเอกสารและวัสดุ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ทราบถึงข้อมูลที่ต้องการได้⁶ และหากผู้ฝ่าฝืนยังคงฝ่าฝืนคำสั่งของ คณะกรรมการดังกล่าวพระราชบัญญัตินี้ก็มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้⁷

2.3.2 พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนด บทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 30 (1) เอาไว้ด้วย

สำหรับแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องนี้น่าจะเป็นแนว ทางตามข้อ 2.3.2 มากกว่าข้อ 2.3.1 เพราะแนวทางตามข้อ 2.3.1 นั้น หากมีผู้ฝ่าฝืนจำนวนมากและจากหลายพื้นที่ก็จะทำให้เกิดภาระหนักแก่คณะกรรมการ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ซึ่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบแล้วไม่ควรจะต้อง

⁵ สัมภาษณ์, เจสตา มิตินทางกูร, นายอำเภอลี้สงคม จังหวัดหนองคาย, 16 กุมภาพันธ์ 2530.

⁶ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 15

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49

เข้ามาับทบาทและยุ่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ นอกจากจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจริง ๆ เท่านั้น ดังนั้น แนวทางแก้ไขตามขอ 2.3.2 จึงน่าจะเหมาะสมกว่าเพราะหากมีการฝ่าฝืนผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบก็สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ไปได้เลย ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานและลดภาระการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติไปได้ทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามขอ 2.3.2 จะต้องมี การแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นเรื่อง ที่กระทำโดยยาก ในขณะที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการตามขอ 2.3.2 ก็จะใช้แนวทางแก้ไขตามขอ 2.3.1 ไปพลางก่อนได้

3. ปัญหาการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา

3.1 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 26 ได้กำหนดว่า "ให้จัดตั้งหน่วยอาสาสมัครขึ้นทุกเขตในกรุงเทพมหานครและทุกอำเภอหัวราราอาณาจักร เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน"⁸ จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้พิจารณาได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งตรงกับหลักการดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนโดยทั่วไปที่หลายประเทศดำเนินการอยู่ คือ สนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครขึ้นในทุกพื้นที่เพื่อช่วยเหลือในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดหากำลังเจ้าหน้าที่ไปได้อย่างมาก บางประเทศถึงกับออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนจะต้องเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนเซอร์แลนด์ ได้กำหนดให้ผู้ชายสวีเดนอายุระหว่าง 20-50 ปี ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกเกณฑ์ทหารและทหารนอกประจำการที่มีอายุระหว่าง 50-60 ปี จะต้องเข้ามีส่วนร่วมช่วย

⁸ "พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522," ราชกิจจานุเบกษา 96 (22 มีนาคม 2522) : 11.

ในกิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สำหรับผู้หญิงสวิสซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ แต่ผู้หญิงสวิสก็อาจเป็นอาสาสมัครเข้าร่วมในกิจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนได้⁹

3.2 บทบัญญัติในมาตรา 26 ค้างกล่าว ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาไว้ด้วย ดังนั้น ในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาก็ไม่จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นเพราะกฎหมายไม่ได้บังคับ ซึ่งน่าจะผิดเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือถ้าจะตีความว่าทุกอำเภอหรือหัวราชอาณาจักรรวมถึงในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาดวยก็เป็นไปไม่ได้ เพราะการกำหนดเขตอำเภอ เขตเทศบาลและเขตเมืองพัทยาก็มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเอาไว้อย่างแน่นอน และในพื้นที่อำเภอ เทศบาลและเมืองพัทยาก็มีผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบแยกต่างหากจากกัน แต่อย่างไรก็ดีถึงพระราชบัญญัตินี้จะไม่ได้บังคับให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา แต่ก็ไม่ได้ห้าม ดังนั้น หากเทศบาลหรือเมืองพัทยาต้องการที่จะจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นก็อาจกระทำได้

3.3 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 27 ได้กำหนดว่า

การรับสมัคร คุณสมบัติ การพนจกสมาชิกภาพ เครื่องแต่งกาย เครื่องหมาย บัตรประจำตัว สิทธิและวินัยของสมาชิกหน่วยอาสาสมัคร การปกครอง การบังคับบัญชา การจัดหน่วยอาสาสมัคร การฝึกอบรมและหลักสูตร ให้เป็นไปตามข้อบังคับและระเบียบกระทรวงมหาดไทย¹⁰

⁹ เฉลิม พรหมเลิศ, "อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย," ใน บทความเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2520), หน้า 85.

¹⁰ "พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96 (22 มีนาคม 2522) : 11.

ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็ยังไม่ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย
 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนออกมาบังคับใช้แต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าว
 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 61 ได้กำหนดว่า

ในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังมีได้ออกข้อบังคับหรือระเบียบกระทรวง
 มหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามมาตรา 27 ให้ใช้ระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันวันที่พระราชบัญญัตินี้
 ใช้บังคับ บังคับแก่สมาชิกหน่วยอาสาสมัครและหน่วยอาสาสมัครเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง
 กับพระราชบัญญัตินี้ ¹¹

3.4 จากบทบัญญัติในข้อ 3.3 จึงทำให้การจัดตั้งหน่วยอาสาสมัคร
 และการฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตของกรุงเทพมหานคร
 เขตอำเภอ เขตเทศบาลและเขตเมืองพัทยา จะต้องนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
 ว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติ พ.ศ. 2521 มาใช้บังคับ ซึ่งในระเบียบดังกล่าวได้ให้
 ความหมายของคำว่า อำเภอ ว่าหมายความรวมถึงเขตของกรุงเทพมหานครด้วย ¹²
 และให้ความหมายของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานและประสานงานป้องกันการกระทำอัน
 เป็นคอมมิวนิสต์อำเภอ ว่าหมายความรวมถึงนายอำเภอและหัวหน้าเขตของกรุงเทพ
 มหานครด้วย ¹³ และให้ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานและประสานงานป้องกันการกระทำ
 อันเป็นคอมมิวนิสต์อำเภอ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ไทยอาสาป้องกันชาติอำเภอ ¹⁴
 ส่วนในเรื่องการรับสมัครและฝึกอบรมตามระเบียบนี้ได้กำหนดว่า การฝึกอบรม
 จะจัดขึ้นในท้องที่อำเภอใด ให้ศูนย์ไทยอาสาป้องกันชาติอำเภอจัดทำโครงการ
 ฝึกอบรมเสนอต่อผู้อำนวยการศูนย์ไทยอาสาป้องกันชาติเขตจังหวัดพิจารณาอนุมัติ ¹⁵

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

¹² สำนักนายกรัฐมนตรี, " ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสา
 ป้องกันชาติ พ.ศ. 2521, " 4 กันยายน 2521. ขอ 7(4)

¹³ เรื่องเดียวกัน, ขอ 7 (5)

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, ขอ 12

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, ขอ 19

และในระเบียบดังกล่าวไม่ได้อ้างถึงและให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีและปลัด
เมืองพัทยาในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับสมัครและการฝึกอบรมสมาชิกไทย
อาสาป้องกันชาติไว้อย่างใด ทำให้นายกเทศมนตรีและปลัดเมืองพัทยาไม่มี
อำนาจในการรับสมัครและการฝึกอบรมสมาชิกไทยอาสาป้องกันชาติ ดังนั้น
การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับแก่สมาชิกอาสาสมัคร
และหน่วยอาสาสมัครที่ตั้งที่ใดก็ตามแล้วนั้นทำให้เกิดปัญหาว่า นายกเทศมนตรีและ
ปลัดเมืองพัทยาในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลและเมืองพัทยา
ตามลำดับ ไม่อาจดำเนินการรับสมัครและจัดการฝึกอบรมสมาชิกและจัดตั้งหน่วย
อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาได้ เพราะ
ไม่มีอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติ พ.ศ.
2521

3.5 แนวทางแก้ไขเพื่อให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกัน
ภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา อาจกระทำได้ดังนี้

3.5.1 ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ
มาตรา 26 ให้มีความหมายครอบคลุมถึงในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาดวย และ
เร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัคร
ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมาใช้บังคับแก่กิจการนี้โดยเร็ว

3.5.2 ในกรณีที่แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามข้อ 3.5.1
ยังไม่ได้มีการดำเนินการและเทศบาลหรือเมืองพัทยาท้องการที่จะดำเนินการอบรม
สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในเขตความรับผิดชอบ ก็อาจดำเนินการ
ได้โดยขอรับการสนับสนุนจากสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ให้ส่งชุดครูฝึก
และคณะวิทยากรไปดำเนินการฝึกอบรมให้ได้ เพราะสำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่าย
พลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการอบรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอยู่แล้ว
ประกอบกับปัจจุบันกรมการปกครอง (สำนักเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน)
ได้มีชุดครูฝึกและคณะวิทยากร และมีโครงการที่จะออกไปดำเนินการฝึกอบรม
สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้แก่อำเภอต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นประจำ
ทุกปี และเมื่อเทศบาลหรือเมืองพัทยา มีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

อยู่ในพื้นที่แล้ว นายกเทศมนตรีหรือปลัดเมืองพัทยา ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล หรือเมืองพัทยาลำดับ ก็มียอำนาจในการสั่งใช้สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเหล่านั้นได้¹⁶

4. ปัญหาการบังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตเมืองพัทยา

4.1 พระราชบัญญัติ¹⁶ มาตรา 24 ใดกำหนดว่า

ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยากับมีหน้าที่สนับสนุนผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนด้วย¹⁷ และพระราชบัญญัติ¹⁶ มาตรา 4 ใดกำหนดว่า ". . . พนักงานป้องกันภัย หมายความว่า บุคคลซึ่งผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ¹⁶ . . ." ¹⁸

4.2 จากข้อความในข้อ 4.1 ที่ว่า ". . . บังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา. . ." นั้น น่าจะไม่ถูกต้อง ที่ถูกต้องควรจะเป็นข้อความว่า บังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตเมืองพัทยามากกว่าเพราะคำว่า พนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ไม่มีคำบัญญัติศัพท์ไว้ในพระราชบัญญัติ¹⁶ และไม่มีมาตราใดที่กล่าวถึงคำนี้ไว้อีกเลย และทุกมาตราที่กล่าวถึงพนักงานป้องกันภัยก็จะใช้คำว่า พนักงานป้องกันภัยมาตลอด ยกเว้นมาตรา 24 ที่มีการใช้คำว่า พนักงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จึงอาจเป็นไปได้ว่าเกิดความผิดพลาดในการร่างพระราชบัญญัติ¹⁶

¹⁶ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522, มาตรา 28

¹⁷ "พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522,"

ราชกิจจานุเบกษา 96 (22 มีนาคม 2522) : 11.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 3.

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ คือ ดำเนินการแก้ไข ขอความดังกล่าวยังถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เพื่อขจัดปัญหาการตีความโดยเคร่งครัดในกรณีที่ว่า ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยาจะมีอำนาจในการบังคับบัญชาพนักงานป้องกันภัยในเขตเมืองพัทยาหรือไม่

5. ข้อจำกัดในการใช้พระราชบัญญัตินี้

5.1 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 48 ได้กำหนดว่า "ความในมาตรา 30 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 39 และมาตรา 41 ไม่ให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของทางราชการทหาร" ¹⁹

5.2 ขอความในมาตรา 48 ดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเตรียมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การป้องกันและบรรเทาภัย การสั่งอพยพประชาชนและส่วนราชการ การจำกัดและห้ามเข้าพื้นที่อันตราย หรือไม่เหมาะสมในการอยู่อาศัย โดยไม่สามารถใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของทางราชการ

5.3 จากข้อจำกัดดังกล่าวมิใช่ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะไม่ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายทหารมีความพร้อมในการป้องกันประเทศอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องมาพะวงกับปัญหาอื่น ๆ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยทั่วไป ฝ่ายทหารสามารถช่วยฝ่ายพลเรือนในเรื่องต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ

5.3.1 ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับบริเวณที่คาดหมายว่าจะเป่าหมายการโจมตีของข้าศึก

5.3.2 ให้ความเห็นเกี่ยวกับยุทธวิธีและอาวุธที่ข้าศึกน่าจะใช้ในการโจมตี

¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 18.

- 5.3.3 ให้คำแนะนำในเรื่องเทคนิคเกี่ยวกับการป้องกันชนิดไม่ต่อสู
- 5.3.4 เตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับการโจมตีของข้าศึก
- 5.3.5 ให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เมื่อฝ่ายพลเรือนร้องขอ ทั้งนี้ เหาที่จะสนับสนุนได้โดยไม่เสียภารกิจหลัก
- 5.3.6 ช่วยกำจัดวัตถุระเบิดที่ตกค้างหรือขจัดพิษตกค้างจากอาวุธเคมี ชีวะ หรือรังสี ของข้าศึก
- 5.3.7 ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนใหม่มีความรู้ความชำนาญในการป้องกันภัยจากอาวุธชนิดต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนของฝ่ายทหาร

ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายอื่น

เนื่องจากประเทศไทยได้มีกฎหมายใช้บังคับแก่กิจการต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมากและกฎหมายบางฉบับก็ได้มีบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อการใช้ของกฎหมายอื่น ทำให้กฎหมายที่ถูกผลกระทบนั้น ไม่อาจใช้บังคับ หรือถูกจำกัดการใช้ในบางเรื่องและบางสถานการณ์ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ก็ได้ถูกผลกระทบทำให้ไม่อาจใช้บังคับได้ในบางเรื่องและบางสถานการณ์ด้วยเช่นกัน กฎหมายที่มีผลกระทบต่อพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

1.1 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมาเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะกระทำการใด ๆ ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือที่เกิดขึ้นภายในประเทศให้เป็นไปด้วยความสะดวก ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ว่า

. . . กฏอัยการศึกซึ่งได้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126) นั้น อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายทหารที่จะกระทำการใด ๆ ยิ่งหาตรงกับระเบียบพิชัยสงคราม อันจะได้รักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจาก

ภายนอก หรือเกิดขึ้นภายในได้โดยสะดวกไม่ว่า บัดนี้สมควรแก้ไขกฎอัยการศึกและเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับกาลสมัย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกกฎอัยการศึก พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126) นั้นเสีย และให้ใช้กฎอัยการศึกซึ่งได้ตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ . . . 20

ซึ่งในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกนี้ ได้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอันมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ไว้อย่างนี้ คือ

มาตรา 2 เมื่อเวลาที่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตรา หรือแต่บางมาตราหรือขอความสนใจใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้น บังคับในส่วนใดส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใดหรือ ณ ที่ใดแล้วบรรดาขอความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับนั้นแทน 21

มาตรา 6 ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการหยุด การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร 22

20 เสถียร วิชัยลักษณ์ , สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์และนิติศาสตร์ บัณฑิตแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พร้อมควย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและประกาศของคณะปฏิวัติแก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติเวช, 2528), หน้า 1.

21 เรื่องเดียวกัน , หน้า 2.

22 เรื่องเดียวกัน , หน้า 3.

มาตรา 8 เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในตำบลใด เมืองใด มณฑลใด
 เจาหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจคนที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้า
 อาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และที่จะจับได้ 23

1.2 จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ถ้ามีการประกาศกฎ
 อัยการศึกทั่วประเทศ หรือเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เจาหน้าที่ฝ่ายพลเรือนจะต้องอยู่
 ภายใต้อำนาจของเจาหน้าที่ฝ่ายทหารและต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจาหน้าที่
 ฝ่ายทหารทุกอย่าง บรรดาพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดที่ขัดกับความของกฎอัยการศึก
 ไม่สามารถใช้อย่างบังคับได้และให้ใช้กฎอัยการศึกบังคับแทน ดังนั้น เมื่อมีการประกาศ
 กฎอัยการศึกในพื้นที่ใด การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของผู้อำนวยการป้องกัน
 ภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่นั้น ก็ไม่อาจกระทำโดยอิสระตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
 แต่จะต้องดำเนินการไปตามความต้องการของเจาหน้าที่ฝ่ายทหารจะขัดหรือแย้งไม่ได้

1.3 แนวทางแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ จะกระทำได้ก็เพียงแต่ทำให้
 การปฏิบัติงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร เป็นไป
 ในแนวทางเดียวกันและเป็นส่วนสนับสนุนการปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายทหาร
 เท่านั้น โดยเจาหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทุกระดับ
 จะต้องมีการประสานงาน ปรึกษาหารือ และรับนโยบายการป้องกันประเทศรวมทั้ง
 ความต้องการจากฝ่ายทหาร และต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานเอาไว้ล่วงหน้า
 การจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะต้องประสานงานกับเจาหน้าที่ฝ่ายทหาร
 ในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแผนอพยพประชาชนและสวนราชการ เช่น
 การกำหนดสถานที่รับการอพยพ การกำหนดเส้นทางอพยพ หากได้มีการประสานงาน
 กันระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็นอย่างดีแล้ว เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึก
 ปัญหานี้ในทางปฏิบัติก็จะน้อยลงเพราะมีแนวทางดำเนินงานไปในแนวเดียวกัน
 สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

2. พระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ.2464

2.1 พระราชบัญญัตินี้ได้ตราขึ้นเพื่อวางระเบียบสำหรับการเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร ทั้งในเวลาปกติ เวลาสงครามและเวลาที่ใดประกาศใช้กฎอัยการศึก

2.2 การเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหารตามพระราชบัญญัตินี้ทำได้ 2 กรณี คือ การเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหารในเวลาปกติ และการเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหารในเวลาสงคราม หรือในเวลาที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ²⁴

2.2.1 การเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหารในเวลาปกติ จะกระทำเฉพาะเมื่อกองทหารกำลังเคลื่อนที่ไปเพื่อการซ่อมรบและประลองยุทธหรือเมื่อกองทหารกำลังเคลื่อนที่ไปฝึกหัดยิงปืน หรือเมื่อกองทหารกำลังเคลื่อนที่ไปทำการตรวจตราหรือย้ายจากที่ตั้งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง ²⁵

2.2.1.1 สิ่งนี้อาจเกณฑ์มาใช้สำหรับราชการทหารในเวลาปกติ ได้แก่ ที่สำหรับใช้เป็นที่พักแรม เคหะสถานรวมทั้งสิ่งที่อยู่ในบริเวณนั้น เช่น โรงมา ยุ้งฉาง เป็นต้น เสบียงอาหารทุกอย่างสำหรับคนหรือสัตว์ถานและเชื้อเพลิงอย่างอื่น ๆ สัตว์พาหนะพร้อมทั้งเครื่องผูกเทียม ยานพาหนะทุกชนิดและบุคคลซึ่งเป็นผู้ควบคุมสัตว์พาหนะหรือยานพาหนะรวมทั้งบุคคลที่จะใช้หาบหามในกรณีที่สัตว์พาหนะหรือยานพาหนะไม่สามารถใช้การได้ เนื่องจากสภาพท้องที่หรือด้วยเหตุอื่น ²⁶ การเกณฑ์บุคคลปีหนึ่งเกณฑ์ได้ไม่เกิน 10 วัน ²⁷

²⁴ พระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ.2464, มาตรา 1

²⁵ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 6

²⁶ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 8

²⁷ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 13

2.2.1.2 สิ่งยกเว้นจากการเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ รถและมาของผูแทนรัฐบาลต่างประเทศประจำประเทศไทย ยานพาหนะหรือสัตว์พาหนะที่ใช้ในราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข มาและโคที่จำเป็นสำหรับการผสมหรือที่เป็นของบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้ทำการผสมสัตว์ เรือบรรทุกคนโดยสารหรือเรือเดินไปรษณีย์ที่กำลังทำการอันถือว่าการสำคัญ เช่น เพื่อกิจการสาธารณะที่จะขาดหรือละเว้นเสียมิได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ว่า จะต้องไม่เปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาเดินเรือหรือเปลี่ยนเส้นทางเดินเรือจากที่เคยเป็นอยู่ตามปกติและสถานที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ สำนักงานต่าง ๆ ของรัฐบาล สถานทูต สถานกงสุล โรงเรียนที่เป็นของรัฐบาลต่างประเทศ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข โรงพยาบาล คนเสียจริต โรงพยาบาลคนตาบอด โรงพยาบาลโรคติดต่อ โรงเรียนเด็กกำพร้าและโรงเรียน 28

2.2.2 การเกณฑ์พลเมืองอุทหนุนราชการทหารในเวลาสงคราม หรือในเวลาที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก

2.2.2.1 สิ่งนี้อาจเรียกเกณฑ์ในเวลาสงครามหรือในเวลาที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น นอกจากที่กล่าวมาในข้อ 2.2.1.1 แล้วยังอาจเกณฑ์สิ่งดังต่อไปนี้ได้อีก คือ อาวุธ กระสุนปืน ดินปืนทุกชนิด เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณและเครื่องกล ที่จำเป็นสำหรับการสร้างหรือซ่อมแซมทางคมนาคม ยานพาหนะทุกชนิด คนงาน คนนำทาง คนเดินขบวนสาร ที่อาจเป็นประโยชน์แก่กองทัพ สิ่งทั้งปวงที่เป็นประโยชน์สำหรับใช้แต่งกาย ผูกเข็มมาหรือสัตว์พาหนะ หรือที่สามารถใช้จัดที่พักหรือโรงพยาบาล ยารักษาโรคและสิ่งอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นประโยชน์ที่จะต้องใช้ 29

2.2.2.2 สิ่งที่ได้รับการยกเว้นจากการเกณฑ์ในเวลาสงคราม หรือในเวลาที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น ได้แก่สิ่งที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2.2.1.2 แต่การเกณฑ์บุคคลนั้นไม่มีกำหนดระยะเวลาเหมือนในการ

28 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 10 และ 11

29 เรื่องเดียวกัน , มาตรา 74

เกณฑ์ยามปกติ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เกณฑ์ได้ปีหนึ่งไม่เกิน 10 วัน

2.3 การเกณฑ์พลเมืองอุคหนุนราชการทหารนั้น นอกจากเกณฑ์ที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกอีกด้วย³⁰ อำนาจในการเกณฑ์ตามกฏอัยการศึก คือ

2.3.1 เกณฑ์พลเมืองให้ช่วยหน่วยกำลังทหารในกิจการป้องกันประเทศทุกอย่าง เช่น ก่อสร้างทาง สะพานเพื่อสะดวกในการเคลื่อนย้ายกำลังทหาร สร้างสนามบิน ขุดบ่อน้ำ สร้างโรงเรียน เกณฑ์ให้ขมยานพาหนะ เกณฑ์ช่างเย็บเสื้อผ้า ช่างก่อสร้าง แพทย์ เป็นต้น

2.3.2 เกณฑ์ขมยานพาหนะทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

2.3.3 เกณฑ์สัตว์พาหนะ เช่น ช้าง มา โค กระบือ ลา

ล่อ

2.3.4 เกณฑ์เสบียงอาหารสำหรับคนและสัตว์

2.3.5 เกณฑ์เครื่องศาสตราวุธ โดแกอวุธต่าง ๆ

ที่ใช้สำหรับต่อสู้กับข้าศึกใด

2.3.6 เกณฑ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการก่อสร้างอาคาร สร้างอาวุธ สร้างเครื่องกีดขวาง เครื่องประกอบอาหาร หรือเครื่องมือแพทย์ เป็นต้น³¹

การเกณฑ์โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 นั้น วิธีปฏิบัติหรือกรรมวิธีในการเกณฑ์คงใช้วิธีเดียวกันกับการเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุคหนุนราชการทหาร พ.ศ.2464 เพราะในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีการเรียกเกณฑ์ในเวลาซึ่งประกาศใช้กฏอัยการศึกไว้ด้วย³²

³⁰ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457, มาตรา 10

³¹ สมัยรบ สุทธิวาหนฤพิฐ, "เอกสารประกอบการบรรยายวิชา กฎหมายทหาร" (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2528), หน้า 19.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

2.4 จะเห็นได้ว่าอำนาจในการเรียกเกณฑ์บุคคลหรือสิ่งต่าง ๆ ของเจาหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ว่าจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 หรือพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุคหนุพระราชกรทหาร พ.ศ. 2464 ในเวลาสงคราม หรือในเวลาที่ไม่ประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น มีผลกระทบกระเทือนต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 เช่น ในกรณีที่เจาหน้าที่ฝ่ายทหารเรียกเกณฑ์บุคคล ยานพาหนะ ๆ ล ๆ และในขณะเดียวกันผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่รับผิดชอบในเขตท้องที่นั้น ก็จะเป็นจะต้องสั่งใช้บุคคลและยานพาหนะในท้องที่นั้น เพื่อขยายประชาชนออกจากพื้นที่อันตราย กรณีเช่นนี้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่นั้น ก็ไม่อาจใช้อำนาจสั่งใช้บุคคลหรือยานพาหนะที่เจาหน้าที่ฝ่ายทหารเรียกเกณฑ์ไว้ได้ และการเกณฑ์บุคคล สถานที่หรือสิ่งของต่าง ๆ ของเจาหน้าที่ฝ่ายทหารนั้น มีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นอย่างมาก เพราะบุคคล สถานที่ ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งเจาหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการสำรวจไว้ เพื่อให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่สั่งใช้เมื่อถึงคราวจำเป็นที่จะต้องบังคับปกป้องอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จะถูกเจาหน้าที่ฝ่ายทหารเรียกเกณฑ์ไปใช้ในราชการทหาร เมื่อเกิดภัยอันตรายขึ้นแก่ประชาชน การดำเนินการ ระงับ บรรเทาหรือลดอันตรายตามที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่ใดเตรียมการไว้ก็อาจจะประสบความล้มเหลว เพราะทรัพยากรที่เตรียมไว้ใช้เพื่อการนี้ได้ถูกเกณฑ์ไปใช้ในภารกิจอื่น

2.5 แนวทางแก้ไขปัญหานั้นในเรื่องนี้ เจาหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่จะต้องดำเนินการประเมินสถานการณ์ของภัย จำนวนอัตรากำลังเจาหน้าที่ อาสาสมัคร ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้และสิ่ง ที่จำเป็นแก่การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่นั้น ว่าจะต้องใช้อะไรบางและจำนวนเท่าใด เพื่อเป็นข้อมูลในการประสานงานกับเจาหน้าที่ฝ่ายทหารในพื้นที่ ขอให้ยกเว้นการเกณฑ์บุคคลและสิ่งที่เป็นเหล่านั้นเสีย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่นั้นสามารถดำเนินการต่อไปได้

3. พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

พ.ศ.2519

3.1 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นไปโดยรวดเร็วเด็ดขาดและทันต่อเหตุการณ์ โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เพื่อสั่งการใด ๆ รวมตลอดทั้งสั่งใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ ตลอดจนข้าราชการพลเรือนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

3.2 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 4 ใดกำหนดว่า

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศให้เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ให้ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมีอำนาจสั่งการใด ๆ รวมตลอดทั้งสั่งใช้ กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและข้าราชการพลเรือนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายใดทุกกรณี และให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลให้กระทำการใดตามที่เห็นสมควรได้ ³³

ซึ่งปัจจุบันผู้บัญชาการทหารสูงสุดในฐานะผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคสอง ดังกล่าว แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในกองอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไว้ดังนี้ ³⁴

3.2.1 รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นรองผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ มีอำนาจหน้าที่ คือ ปฏิบัติหน้าที่แทนเมื่อผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ใดและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมอบหมาย

³³ "พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ.2519," ราชกิจจานุเบกษา 93 (16 พฤศจิกายน 2519) : 518.

³⁴ กองอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ , " คำสั่งที่ 10/2526 และ ที่ 2/2527 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในกองอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ, " 26 สิงหาคม 2526., 10 กุมภาพันธ์ 2527.

3.2.2 ผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้อำนวยการรักษา
พระนคร มีอำนาจสั่งการและใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ
ตำรวจและข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพ
มหานคร จังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานีและจังหวัดสมุทรสาคร
ใต้ตามความจำเป็น

3.2.3 แม่ทัพภาค เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบ
เรียบร้อยภายในประเทศ เขตหมายเลข มีอำนาจสั่งการและใช้กำลังทหารบก
ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขต
พื้นที่ความรับผิดชอบของกองทัพภาค ยกเว้นพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัด
สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร อ่างทองลพบุรี ระยอง
จันทบุรีและจังหวัดตราด ใต้ตามความจำเป็น

3.2.4 ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นผู้อำนวยการรักษา
ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เขตทหารเรือ มีอำนาจสั่งการและใช้กำลัง
ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษา
ความสงบเรียบร้อยในเขตความรับผิดชอบของทหารเรือ พื้นที่อ่างทองลพบุรี
จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จันทบุรีและจังหวัดตราด

3.2.5 ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ
รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ป้องกันการก่อความ
ไม่สงบและปราบปรามการก่อความไม่สงบในชั้นต้น และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการ
รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมอบหมาย

3.2.6 อธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการรักษา
ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ฝ่ายตำรวจ และเป็นผู้อำนวยการกองอำนาจการ
รักษาความสงบ กรมตำรวจมีหน้าที่ป้องกันการก่อความไม่สงบและปราบปรามการ
ก่อความไม่สงบในชั้นต้น และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย
ภายในประเทศมอบหมาย

3.2.7 เสนาธิการทหาร เป็นเสนาธิการกองอำนาจการ
รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

3.2.8 รองเสนาธิการทหาร เป็น รองเสนาธิการกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

3.2.9 ผู้บัญชาการมณฑลทหารบก เป็น ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เขตมณฑลทหารบกมีอำนาจสั่งการและใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและข้าราชการพลเรือน ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ความรับผิดชอบของมณฑลทหารบก ยกเว้นพื้นที่ที่กล่าวไว้ในข้อ 3.2.3 ใดก็ตามความจำเป็น

3.2.10 ผู้บังคับการจังหวัดทหารบก เป็น ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เขตจังหวัดทหารบกมีอำนาจสั่งการและใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและข้าราชการพลเรือน ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ความรับผิดชอบของจังหวัดทหารบก ยกเว้นพื้นที่ที่กล่าวไว้ในข้อ 3.2.3 ใดก็ตามความจำเป็น

3.2.11 ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยเขตอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง มีอำนาจสั่งการและใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและข้าราชการพลเรือนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบใดก็ตามความจำเป็น

3.2.12 ผู้บัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรีและตราด เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราด มีอำนาจสั่งการและใช้กำลังทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจและข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบใดก็ตามความจำเป็น โดยในคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวให้ระบุให้บุคคลตามข้อ 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.9 3.2.10, 3.2.11 และ 3.2.12 มีอำนาจสั่งการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อเหตุการณ์ถึงขั้นวิกฤตจะเกินขีดความสามารถของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะควบคุมเหตุการณ์นั้นไว้ได้

3.3 พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 5 ใดกำหนดว่า "อำนาจของผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไม่เป็นการลบหลู่อำนาจของบุคคลอื่นใดที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่บุคคลอื่นนั้นจะสั่งการให้ขัดต่อคำสั่งของผู้อำนวยการ

รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไม่ได้ "35

3.4 หากเกิดมีเหตุการณความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ
 ภาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
 หรือรัฐ หรือเป็นการรบกวนขัดขวาง หน่วงเหนี่ยวต่อระบบการปฏิบัติงานใด ๆ
 แล้ว ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่เกิดความไม่สงบ
 เรียบร้อยนั้น จะต้องเขาดำเนินการป้องกันและแก้ไข และในขณะเดียวกันหาก
 ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้น
 ไต่เขามาดำเนินการแก้ไขโดยใช้อำนาจของตนที่มีอยู่ตามมาตรา 4 วรรคสอง
 ดังกล่าวแล้ว แมว่าผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่นั้น จะยังคง
 มีอำนาจในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบต่อไป แต่อำนาจหน้าที่ในการ
 ดำเนินการก็จะถูกจำกัดลงโดยจะดำเนินการหรือสั่งการอะไรที่ขัดต่อคำสั่งของผู้อำนวยการ
 รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศไม่ได้

3.5 แนวทางแก้ไขปัญหานั้นในเรื่องนี้ ก็คือ เมื่อผู้อำนวยการรักษ
 ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ไต่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ในพื้นที่ใด
 เจาหน้าที่ผู้รับผิดชอบการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่นั้น จะต้องเขาไปประสาน
 งาน เพื่อวางแนวทางปฏิบัติและเขารวม หรือให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ
 ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เพื่อให้การคลี่คลายและ
 ระงับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้บรรลุผลโดยเร็ว

35 "พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

พ.ศ. 2519," ราชกิจจานุเบกษา 93 (6 พฤศจิกายน 2519) : 518 -519.