



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการบังคับใช้กฎหมายภายใต้
สถานการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา

จัดทำโดย รองศาสตราจารย์ นายแพทย์วิศิษฎ์ วามวาณิชย์
รหัส ๖๓๐๘๓๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการบังคับใช้กฎหมายภายใต้ สถานการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา

รองศาสตราจารย์ นายแพทย์วิศิษฐ์ วามวาณิชย์

หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรม หรือที่เรียกว่า The Rule of Law นั้น เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาบัญญัติใช้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้มีการกำหนดนิยามความหมายหรือเนื้อหาของหลักนิติธรรมไว้แต่อย่างใด การศึกษาเพื่อเข้าใจถึงเนื้อหาและความมุ่งหมายของหลักการดังกล่าวจึงต้องศึกษาจากพัฒนาการของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีแนวคิดตั้งต้นว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองด้วยกฎหมาย ผู้ที่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจในการปกครองบริหารบ้านเมืองจะกระทำการใดๆ ก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายและจะกระทำการขัดแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ กล่าวคือหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่มีสาระสำคัญและความมุ่งหมายอยู่ที่การจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองประเทศนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การกำหนดนิยามที่ชัดเจนของหลักนิติธรรมให้เป็นที่ยุตินั้นยังคงเป็นการยากอยู่ จึงต้องอาศัยความเห็นและคำอธิบายของนักกฎหมายเพื่อกำหนดให้แน่ชัดถึงเนื้อหาของหลักนิติธรรมว่าจะต้องมีลักษณะเป็นอย่างไร จึงจะทำให้การจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองประเทศสามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังเช่น คำอธิบายของ อัลเบิร์ต เวนน์ ไตซ์ ซึ่งเป็่นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม โดยศาสตราจารย์ไตซ์ ได้กำหนดเนื้อหาของหลักนิติธรรมไว้ ดังนี้

๑. บุคคลใดจะถูกลงโทษหรือได้รับความเดือดร้อนในทางกายหรือในทางทรัพย์สินของเขาได้ ก็ต่อเมื่อเขาได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้งโดยผ่านการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการปกติโดยศาลสามัญของประเทศ (ordinary courts) ในแง่นี้ “หลักนิติธรรม” จึงตรงกันข้ามกับระบบการปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะบังคับได้อย่างกว้างขวางและตามอำเภอใจ

๒. ในอังกฤษ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย แต่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะมีตำแหน่งหรือสถานะใดก็ตาม จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสามัญของประเทศ (the ordinary law of the land) และอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลสามัญของประเทศ (ordinary courts)

๓. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเกิดจากคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดจากการรับรองหรือค้ำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณีของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ (foreign constitutions)

จากเนื้อหาของหลักนิติธรรมในความเห็นของศาลตราจารย์ไดเซียตั้งกล่าว ศาสตราจารย์ซอล แลร์ ได้นำมาวิเคราะห์และสรุปได้ว่าหลักนิติธรรมมีเนื้อหาประกอบด้วยหลักสำคัญ ๓ ประการคือ ๑.หลักความชอบด้วยกฎหมาย ๒.หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย และ ๓.หลักการคุ้มครองสิทธิโดยศาล โดยหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ไดเซียจะเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นหลักแต่ยังไม่ได้เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมายแต่อย่างใด ในยุคหลังจึงมีผู้อธิบายถึงลักษณะของกฎหมายโดยกล่าวไปถึงว่า กฎหมายที่บัญญัติออกมาจะต้องมีลักษณะเป็นอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับการปกครองตามหลักนิติธรรมได้ ดังเช่นคำอธิบายของลอน แอล ฟูลเลอร์ นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่าลักษณะของกฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมเป็นจริงได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ดังนี้

๑. กฎหมายจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
๒. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
๓. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
๔. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
๕. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
๖. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
๗. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
๘. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต่อกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้นด้วย

ในประเทศไทยก็ได้มีนักกฎหมายที่อธิบายถึงเนื้อหาของหลักนิติธรรมไว้เช่นกัน ดังเช่นศาสตราจารย์(พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี^๑ ได้ให้ความหมายว่าหลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่ครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชาภัยหากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้ให้ความหมายว่าหลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมคือสังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมายหรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ อันแตกต่างจากระบบอัตตาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจ หรืออนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น ๒ นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจนจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บังคับใช้ในประเทศไทย ก็ได้มีการกำหนดให้ใช้หลักนิติธรรมไว้เช่นกัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ซึ่งโดยความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ทั้งหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) มีคิตร่วมกันก็คือ

หลักที่ ๑ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชนที่ใช้หลักต่างกัน คือถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการใดๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติก็เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วก็ตาม ก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วย

หลักที่ ๒ คือหลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และประการสำคัญความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการด้วย

ไวรัส COVID – 19 และสถานการณ์การแพร่ระบาดในประเทศไทย

เชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๑๙ หรือที่เรียกกันในชื่อว่า “โควิด - ๑๙” (COVID – 19) โดยองค์การอนามัยโลก (WHO) เป็นเชื้อไวรัสชนิดใหม่ในกลุ่มโคโรนา (Coronavirus) โดยเกิดการระบาดครั้งแรกในช่วงปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่เมืองอู่ฮั่น ประเทศจีน และในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เชื้อไวรัส COVID – 19 ได้ถูกประกาศเป็นภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ เป็นโรคติดต่ออันตราย และมีระดับการเตือนภัยความเสี่ยงในระดับที่สูงมากซึ่งเป็นขั้นสูงสุด ภายในเวลาไม่กี่เดือนก็กลายเป็นโรคระบาดไปทั่วโลก (Pandemic) กว่า ๑๑๐ ประเทศ

โรค COVID - 19 เป็นโรคที่มีการแพร่เชื้อจากคนไปสู่คนผ่านทางละอองฝอยจากการไอและจามเป็นหลักและสามารถติดต่อกันได้ในทุกกลุ่มอายุ เชื้อสามารถคงทนอยู่ในสิ่งแวดล้อมและวัตถุต่างๆ เช่น อยู่บนพลาสติกและเสตนเลสได้ถึง ๓ วัน เป็นต้น หากเราไปสัมผัสกับวัตถุหรือสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีเชื้อไวรัสชนิดนี้และเอามาป้ายตา จมูก หรือปาก ก็อาจทำให้ติดเชื้อได้เช่นกัน โรค COVID - 19 มีระยะฟักตัวอยู่ในระหว่าง ๑ - ๑๔ วัน โดยที่ร้อยละ ๙๙ ของผู้ป่วยจะแสดงอาการใน ๑๔ วันหลังจากสัมผัสโรค โดยมีบางรายเป็นส่วนน้อยที่ใช้เวลานานกว่านั้น และผู้ติดเชื้อบางส่วนอาจจะไม่มีอาการแสดงออกมา แต่เป็นพาหะนำเชื้อและสามารถแพร่เชื้อให้กับผู้อื่นได้ อาการที่แสดงออกมาก็อาจมีได้หลากหลาย ตั้งแต่เป็นไข้หวัดเล็กน้อยหรือมีอาการคล้ายไข้หวัดใหญ่ มีไข้สูง เจ็บคอ ไอ มีน้ำมูก ปวดศีรษะ ปวดกล้ามเนื้อ และในจำนวนนี้มีรายงานถึงร้อยละ ๑๐ ที่มีอาการของระบบทางเดินอาหารร่วมด้วย เช่น คลื่นไส้ อาเจียน ท้องเสีย และหากผู้ติดเชื้อมีอาการมากขึ้นก็อาจมีอาการแสดงของปอดอักเสบ ปอดอักเสบอย่างรุนแรง บางรายอาจมีอาการเหมือนติดเชื้อในกระแสเลือด ช็อก หรือการทำงานของอวัยวะต่างๆ ในร่างกายล้มเหลว บางรายอาจถึงแก่ชีวิตได้ รายงานอัตราการเสียชีวิตโดยภาพรวมประมาณร้อยละ ๒ แต่อาจจะสูงขึ้นในผู้สูงอายุและผู้ที่มีโรคประจำตัว เช่น เบาหวาน โรคอ้วน โรคหัวใจ ภูมิคุ้มกันบกพร่อง เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบัน โรค COVID - 19 ยังไม่มียารักษาที่เฉพาะเจาะจง และอยู่ในระหว่างการผลิตวัคซีน

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศข่าวเกี่ยวกับการระบาดของโรค COVID - 19 ตั้งแต่ช่วงแรกๆ ทำให้ประชาชนชาวไทยค่อนข้างตื่นตัวและเตรียมตัวรับมือกันเป็นจำนวนมาก แต่จากการตื่นตัวของประชาชนก็ก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือการขาดแคลนสินค้าประเภทหน้ากากอนามัยและเจลล้างมือ เนื่องจากมีผู้ซื้อไปกักตุนไว้เป็นจำนวนมาก จนได้มีการประกาศให้สินค้าสองประเภทนี้กลายเป็นสินค้าควบคุมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งจำกัดจำนวนสินค้าที่จะซื้อและราคาสินค้าไม่ให้แพงจนเกินไป ในส่วนของการรับมือ กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งให้ทุกโรงพยาบาลจัดตั้งคลินิกไข้หวัดสำหรับผู้ป่วยที่สงสัยว่าอาจเป็นผู้ติดเชื้อ COVID - 19 ได้รับการวินิจฉัยรักษาด้วยความสะดวกรวดเร็วเพื่อลดอัตราการแพร่เชื้อ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนมีนาคมที่ผ่านมา ได้เกิดเหตุการณ์แพร่กระจายเชื้อไวรัสเป็นวงกว้าง หรือที่เรียกว่า Super Spreader จากเซียนมวยที่กลับมาจากประเทศอิตาลี แพร่เชื้อให้กับคนที่อยู่ในสนามมวยมากกว่า ๕๐ คน และผู้ที่ติดเชื้อโดยไม่รู้ตัวก็กำลังแพร่เชื้อต่อไปอีก ส่งผลให้ยอดผู้ติดเชื้อเพิ่มเป็นหลักร้อยทุกวันและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นำไปสู่มาตรการควบคุมการแพร่กระจายของไวรัสที่เข้มงวดยิ่งขึ้นในไทย เช่น การสั่งปิดสถานศึกษา สถานบันเทิง ห้างสรรพสินค้า ตลาด หรือการงดกิจกรรมต่างๆ ที่มีการชุมนุมของคนหมู่มาก รวมถึงการงดวันหยุดสงกรานต์ งดการเดินทางระหว่างจังหวัด และการขอความร่วมมือให้หน่วยงานเอกชนจัดให้บุคลากรปฏิบัติงานที่บ้านได้เพื่อลดความหนาแน่นของผู้คนในการเดินทาง จนในที่สุด ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๓ รัฐบาลก็ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบังคับใช้พระราชอำนาจโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงสิ้นเดือนเมษายน ๒๕๖๓ และมีการต่ออายุเพิ่มอีก ๑ เดือน ให้ไปสิ้นสุดในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ตามอำนาจในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (ศบค.) ทั้งยังประกาศเคอร์ฟิวห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานตั้งแต่เวลา ๒๒.๐๐ - ๐๔.๐๐ น. อีกด้วย ผลการควบคุมในเกือบ ๒ เดือนที่ผ่านมา ทำให้ช่วงกลางเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓ จำนวนผู้ติดเชื้อใหม่เหลือ

แต่หลักหน่วยไปจนถึงบางวันก็ไม่มีผู้ติดเชื้อใหม่เลย ทำให้รัฐบาลตัดสินใจคลายมาตรการล็อกดาวน์ลง เพื่อให้ภาคเศรษฐกิจได้เคลื่อนไหวบ้าง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะประสบความสำเร็จในการควบคุมการระบาดของโรค จนไม่มีผู้ป่วยรายใหม่ในประเทศต่อเนื่องมานานกว่า ๓ เดือน แต่สถานการณ์การระบาดในประเทศต่างๆทั่วโลกยังมีการขยายตัว ประกอบกับรัฐบาลทยอยผ่อนปรนให้การดำรงชีวิตของประชาชน และการดำเนินกิจกรรมทางสังคมกลับสู่ปกติทีละน้อยเป็นระยะๆ และยังมีมาตรการตรวจพบการติดเชื้อในคนไทยที่เดินทางกลับจากต่างประเทศที่ถูกกักตัวในสถานกักตัวของรัฐอยู่ประปราย คณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีมติขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกหลายครั้ง ล่าสุด เมื่อ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีมีมติขยายเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดไปอีก ๑ เดือน ทำให้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงอยู่กับนายกรัฐมนตรีไปอีกถึงสิ้นเดือนตุลาคม ๒๕๖๓

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย

ในบางเวลา อาจมีกรณีที่รัฐต้องเผชิญกับวิกฤตหรือสถานการณ์ที่กระทบต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่าย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจเป็นพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร เพราะรัฐบาลที่มีอำนาจและมีความเข้มแข็งเท่านั้นที่จะสามารถควบคุมสถานการณ์ในภาวะวิกฤติได้ การประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินจึงสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขัดต่อหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตราบเท่าที่มีการใช้เพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรงของภัยหรือสถานการณ์เปรียบเทียบกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนผู้สุจริตด้วย

เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายเปรียบเทียบแล้ว เราอาจแยกระบบของกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินออกเป็น ๓ ระบบด้วยกัน ระบบแรกคือประเทศที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ระบบที่สองคือประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญโดยสังเขป และระบบที่สามคือประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญโดยละเอียด ซึ่งกรณีของประเทศไทยจะใช้แบบระบบที่สอง คือมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญโดยสังเขป โดยเหตุผลของระบบที่สองนี้ก็เพราะว่าหากบัญญัติไว้โดยละเอียดแล้ว เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นมาจริงๆ กฎเกณฑ์เหล่านั้นก็อาจจะไม่สามารถบังคับใช้ได้และไม่ได้รับการเคารพจากองค์กรต่างๆ ของรัฐอยู่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในมาตรา ๑๗๒ ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมใช้บังคับได้ทันที ส่วนกระบวนการให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภาจะถูกกระทำขึ้นภายหลัง เพื่อให้พระราชกำหนดที่ออกมาสามารถนำมาใช้จัดการต่อสถานการณ์หรือวิกฤติที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ซึ่งในประเทศไทย กฎหมายที่กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นการ

ทั่วไปก็คือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอำนาจหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ (มาตรา ๕) ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง (มาตรา ๖)

๒. ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว (มาตรา ๗)

๓. ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดดังกล่าว และข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา ๑๖)

๔. พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๗)

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจตามมาตรา ๙ ซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะออกข้อกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด, ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ, ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย ทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือหรือสื่ออื่นใด ที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ, ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะที่กำหนด และห้ามใช้อาคารหรืออยู่ในสถานที่ใดๆ หรืออพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา ๙ จะมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๘ คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีของมาตรา ๕ มีข้อสังเกตในเรื่องของระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือโดยหลักระยะเวลาที่ประกาศใช้จะเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ แต่นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจขยายระยะเวลาการบังคับใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปได้อีกเป็นคราวๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการต่ออายุประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินย่อมกระทำได้โดยฝ่ายบริหารเอง องค์กรอื่นของรัฐไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ทั้งสิ้น

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่ากระทบต่อสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ แม้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอาจกระทำได้โดยฝ่ายบริหาร แต่หากฝ่ายบริหารไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามระยะเวลาที่ได้ประกาศไว้ และต้องการขยายระยะเวลาการใช้บังคับประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไป ฝ่ายบริหารจะต้องรายงานและขอความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะอำนาจของฝ่ายบริหารในยามที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นอำนาจที่อาจจะกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากจนกระทบกับแก่นของหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญและขาดความเชื่อมโยงกับรัฐสภา

ส่วนกรณีของมาตรา ๑๖ และ ๑๗ นั้น จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ตัดอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการวินิจฉัยสั่งการต่างๆ กับทั้งตัดอำนาจศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ในทุกลักษณะ โดยกำหนดให้ผู้เสียหายไปเรียกร้องค่าเสียหายจากส่วนราชการเท่านั้น และเป็นปัญหาให้ต้องตีความต่อไปอีกด้วยว่าผู้ที่เสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถนำคดีไปฟ้องร้องที่ศาลอื่น เช่น ศาลยุติธรรมได้หรือไม่ หากฟ้องร้องได้ จะฟ้องร้องได้ในขอบเขตใด วิธีการพิจารณาและความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษาจะเหมาะสมกับคดีที่เกิดขึ้นซึ่งมีลักษณะเป็นคดีทางปกครองหรือไม่

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัส COVID – 19 กับหลักนิติธรรม

นับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ และออกข้อกำหนดฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๓ ทั่วทั้งประเทศ รวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (ศบค.) ขึ้นมาใช้อำนาจเต็มที ตามมาด้วยคำสั่งปิดสถานบันเทิง ปิดห้างสรรพสินค้า ปิดพรมแดน ห้ามทำกิจกรรมในสถานที่แออัด และในวันที่ ๓ เมษายน ก็ได้มีการออกข้อกำหนดฉบับที่ ๒ เป็นการประกาศใช้ “เคอร์ฟิว” หรือคำสั่งห้ามออกนอกเคหสถาน ตั้งแต่เวลา ๒๒.๐๐ – ๐๔.๐๐ น. ซึ่งจากการพิจารณาข้อกำหนดทั้ง ๒ ฉบับ ที่เป็นข้อกำหนดมาตรการหลักในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 นั้น สามารถสรุปได้ว่าการป้องกันและการแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 จะต้องอาศัยมาตรการดังต่อไปนี้ คือ ๑. การจำกัดการเดินทางสัญจรไปมาของประชาชน ๒. การลดความแออัดของผู้คนในสถานที่หรือพื้นที่ต่างๆ ๓. การรักษาความสะอาดในสถานที่และผู้คน ๔. การติดตาม รวบรวมและรายงานข่าวสารเกี่ยวกับโรคอย่างถูกต้องและรวดเร็ว และ ๕. การดำเนินการรักษา ดูแลและเฝ้าระวังผู้ป่วยหรือผู้มีความเสี่ยงในการติดเชื้ออย่างใกล้ชิดและเคร่งครัด

เนื่องด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยอาศัยอำนาจของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมากเพิ่มอำนาจไปที่ฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีอย่างมหาศาลเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการสั่งการ และจำกัดการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการไม่ให้อยู่ในการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและศาลปกครองด้วย เงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจึงต้องเกิดจากความจำเป็น

ของสถานการณ์และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ และมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ ดังนั้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเหมาะสมจึงควรกระทำอย่างจำกัดและใช้เมื่อไม่มีหนทางหรือมาตรการอื่นแล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการออกข้อกำหนดฉบับที่ ๑ ได้มีการกล่าวถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติไว้บางฉบับที่ใช้ควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 ด้วย หนึ่งในกฎหมายเหล่านั้นคือพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งได้ปรับปรุงจากฉบับเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการเฝ้าระวัง การป้องกัน และการควบคุมโรคติดต่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการแพร่กระจายของโรคติดต่อที่รุนแรงและก่อให้เกิดโรคระบาดมากผิดปกติกว่าที่เคยเป็นมา ทั้งโรคติดต่อที่อุบัติขึ้นใหม่และโรคติดต่อที่อุบัติซ้ำ และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วย เมื่อพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะในการรับมือกับสถานการณ์ที่มีสาเหตุมาจากโรคติดต่อ จึงควรพิจารณาต่อไปว่า ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 นี้ การนำพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้บังคับจะมีความสอดคล้องกับข้อสรุปมาตรการป้องกันและแก้ไขทั้ง ๕ ข้อ ที่ได้กล่าวไปข้างต้นหรือไม่

มาตรการที่ ๑ การจำกัดการเดินทางสัญจรไปมาของประชาชน ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ (๓) ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและเพื่อป้องกันการแพร่ของโรคสามารถสั่งห้ามไม่ให้ผู้ที่ป่วยเป็นโรคหรือมีเหตุสงสัยว่าเป็นโรคเข้าไปสถานที่ชุมชน หรือสถานที่ใดๆ ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ, มาตรา ๓๙ (๕) ห้ามเจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะที่มาจากที่ใดๆ นอกราชอาณาจักรที่มีโรคระบาดนำผู้เดินทางซึ่งไม่ได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคตามที่รัฐมนตรีกำหนดเข้ามาในราชอาณาจักร และ มาตรา ๔๐ (๒) ให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะที่มาจากที่ใดๆ นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดต่อโรค จัดให้พาหนะนั้นจอดอยู่ ณ สถานที่ที่กำหนดจนกว่าจะได้รับอนุญาตให้ไปได้

มาตรการที่ ๒ การลดความแออัดของผู้คนในสถานที่หรือพื้นที่ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ (๗) วางหลักว่า ห้ามผู้ใดเข้าไปหรือออกจากที่เอกเทศ (หมายถึงสถานที่ที่มีไว้เพื่อแยกกักตัวผู้ที่เป็นโรคหรือสงสัยว่าเป็นโรคได้อยู่ เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคนั้นๆ) เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ, มาตรา ๓๕ (๑) ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและเพื่อป้องกันการแพร่ของโรค สามารถสั่งปิดสถานที่ใดๆ ไว้ได้เป็นการชั่วคราว เช่น ตลาด สถานศึกษา สถานที่ชุมนุมชน เป็นต้น และ มาตรา ๔๐ (๔) ห้ามผู้ใดเข้าไปหรือออกจากพาหนะที่มาจากที่ใดๆ นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดต่อโรค หรือที่เอกเทศ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ

มาตรการที่ ๓ การรักษาความสะอาดในสถานที่และผู้คน ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ (๔) และ (๘) วางหลักว่า ให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้พักอาศัยในบ้านเรือน สถานที่ หรือพาหนะที่มีโรคเกิดขึ้น กำจัดความติดโรคและแก้ไขปรับปรุงสุขาภิบาลให้ถูกสุขลักษณะ จนกว่าเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อจะยกเลิกคำสั่ง และเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อสามารถเข้าไปในสถานที่หรือพาหนะดังกล่าวได้ เพื่อเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมไม่ให้เกิดการแพร่ของโรค, มาตรา ๓๗ ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศต้องปฏิบัติเพื่อการเฝ้าระวัง

ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ เช่น การจัดการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมให้ถูกสุขลักษณะ รวมถึงกำจัดสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น, มาตรา ๓๙ (๔) เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อสามารถเข้าไปในพาหนะที่มาจากที่ใดๆ นอกราชอาณาจักรที่มีโรคระบาด และตรวจผู้เดินทาง สิ่งของหรือสัตว์ที่มากับพาหนะ ตรวจตราและควบคุมให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะแก้ไขการสุขาภิบาลให้ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งกำจัดสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในพาหนะนั้นได้ และ มาตรา ๔๐ (๑) ให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะที่มาจากที่ใดๆ นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดต่อโรค กำจัดความติดโรค เพื่อป้องกันและควบคุมการแพร่ของโรค

มาตรการที่ ๔ การติดตาม รวบรวมและรายงานข่าวสารเกี่ยวกับโรคอย่างถูกต้องและรวดเร็ว ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖ ถึง มาตรา ๑๐ วางหลักว่า รัฐมนตรีสามารถประกาศกำหนดถึงชื่อและอาการของโรค ช่องทางเข้าออกแห่งใดในประเทศที่เป็นด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ วิธีการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งในกรณีที่มีโรคเกิดขึ้น ท้องที่หรือเมืองท่าใดนอกราชอาณาจักรเป็นเขตติดโรค ส่วนอธิบดีสามารถประกาศชื่อ อาการสำคัญ และสถานที่ที่มีโรคระบาดได้ ทั้งนี้ ทุกการประกาศเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดด้วยว่าการประกาศข้อมูลดังกล่าวนี้ หากมีการพาดพิงถึงตัวบุคคลไม่ว่าจะระบุตัวได้หรือไม่ จะต้องเก็บเป็นความลับและประมวลผลโดยไม่เปิดเผยชื่อด้วย, มาตรา ๓๑ และ ๓๒ ในกรณีที่มีโรคเกิดขึ้น กำหนดให้บุคคลต่างๆ เช่น เจ้าบ้านหรือผู้ควบคุมดูแลบ้าน แพทย์ผู้ทำการรักษาพยาบาล ผู้รับผิดชอบในสถานพยาบาล ผู้ทำการชันสูตรหรือผู้รับผิดชอบในสถานที่ที่ได้มีการชันสูตร เจ้าของหรือผู้ควบคุมสถานประกอบการหรือสถานที่อื่นใด หากพบเห็นผู้ที่เป็นโรคหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นโรค ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อด้วย เพื่อที่จะได้รายงานต่อกรมควบคุมโรคต่อไป, มาตรา ๓๙ (๑) ให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะที่มาจากที่ใดๆ นอกราชอาณาจักรที่มีโรคระบาด แจ้งกำหนดเวลาและสถานที่ที่พาหนะนั้นๆ จะเข้ามาถึงด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศต่อเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อด้วย และมาตรา ๔๕ (๑) เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อมีอำนาจที่จะมีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือและให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้ เนื่องจากการรับข้อมูลข่าวสารในปัจจุบันอยู่ในรูปแบบออนไลน์เป็นหลัก ก็ยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๖๐ คอยควบคุมมิให้นำข้อมูลอันเป็นเท็จเผยแพร่ลงระบบคอมพิวเตอร์เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอีกด้วย

มาตรการที่ ๕ การดำเนินการรักษา ดูแลและเฝ้าระวังผู้ป่วยหรือผู้มีความเสี่ยงในการติดเชื้ออย่างใกล้ชิดและเคร่งครัด ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ (๑) และ (๒) วางหลักว่า เมื่อเกิดโรคหรือมีเหตุสงสัยว่าจะเกิดโรคในพื้นที่ใด กำหนดให้ผู้ที่เป็โรคหรือสงสัยว่าจะเป็นโรค มารับการตรวจหรือรักษา และเพื่อความปลอดภัยอาจดำเนินการแยกกัก กักกัน หรือคุมไว้สังเกต จนกว่าจะได้รับการตรวจว่าพ้นระยะติดต่อของโรคหรือสิ้นเหตุอันควรสงสัยแล้ว และยังกำหนดให้ผู้ที่มีความเสี่ยงที่จะติดโรคได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค ตามเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้เพื่อไม่ให้โรคแพร่ระบาดออกไป, มาตรา ๔๐ (๓) ให้ผู้เดินทางซึ่งมากับพาหนะที่มาจากที่ใดๆ นอกราชอาณาจักรที่เป็นเขตติดต่อโรค ได้รับการตรวจในทางแพทย์ และอาจให้แยกกัก กักกัน คุมไว้สังเกต หรือรับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค ณ สถานที่และระยะเวลาที่กำหนด และ มาตรา ๔๒ ในกรณีที่พบว่าผู้เดินทางเป็น

โรคหรือมีเหตุสงสัยว่าเป็นโรค ให้เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อสั่งให้บุคคลดังกล่าวถูกแยกกัก กักกัน คุมไว้สังเกต หรือได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ มาตรา ๓๖ (๔) ยังกำหนดไว้ด้วยว่า ห้าม ผู้ใดกระทำการหรือดำเนินการใดๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดสภาวะที่ไม่ถูกสุขลักษณะซึ่งอาจเป็นเหตุให้โรคแพร่ ออกไป และ มาตรา ๔๕ (๒) เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ มีอำนาจเข้าไปในพาหนะ อาคาร หรือ สถานที่ใดๆ ในเวลากลางวันหรือในเวลาทำการของอาคารหรือสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวก็ให้ดำเนินการ ต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ ซึ่งทั้งสองมาตรานี้เป็นการกำหนดอำนาจในการจัดการควบคุมป้องกันโรคไว้ อย่างกว้างๆ เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับสถานการณ์อื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัตินี้อีกทีหนึ่ง

จะเห็นได้ว่ามาตรการทั้ง ๕ ประการ มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่รองรับอยู่ แล้วหากต้องการความชัดเจนในการบังคับใช้เฉพาะเหตุการณ์หรือเฉพาะบุคคล ก็เพียงตรากฎหมาย ลำดับรองออกมาใช้บังคับ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือ แนวปฏิบัติ อีกประการที่สำคัญคือในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 ก่อให้เกิดผลกระทบใน ระดับประเทศและระหว่างประเทศ จึงต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรหลายองค์กรในประเทศเพื่อ บูรณาการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาให้รอบด้าน ในพระราชบัญญัติโรคติดต่อ ก็ได้มีการกำหนดคณะทำงาน ไว้แล้ว คือ คณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด และคณะกรรมการ โรคติดต่อกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าการกำหนดคณะทำงานมีลักษณะที่กระจายตัวกว้างขวาง สามารถปฏิบัติงานได้ทั่วทั้งประเทศ และมีส่วนกลางที่คอยกำหนดนโยบายหลักเป็นแนวทางร่วมในการ รับมือคือคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติประกอบไปด้วยส่วนงาน จากทางด้านสาธารณสุข การทหาร การระหว่างประเทศการคมนาคม แรงงาน การศึกษา ตำรวจ และอีกมากมาย รวมทั้งมีการขอความร่วมมือทางภาคเอกชนโดยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความ เชี่ยวชาญในการควบคุมโรคติดต่อมาให้ปฏิบัติงานด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้เจ้า พนักงานควบคุมโรคติดต่อ เป็นเจ้าพนักงานตรมประมวลกฎหมายอาญา เพื่อกำกับและปฏิบัติตามข้อ กฎหมายและประกาศแนวทางที่กำหนด และยังมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คณะกรรมการควบคุมโรค หรือเจ้าพนักงานควบคุมโรคหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย จากทั้งหมดที่กล่าว มาในนี้ ในแง่ของคณะทำงานก็ครอบคลุม ทั้งในด้านวิชาการ ด้านกำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติ ซึ่งน่าจะ เพียงพอต่อการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 ที่เกิดขึ้นให้รอบด้านได้

หากแต่ในสถานการณ์โรคระบาดที่ร้ายแรงและแพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว เช่น COVID – 19 นี้ การดำเนินการตามกฎหมายฉบับเดียวอาจไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดได้ จำเป็นต้อง ใช้กฎหมายหลายฉบับ เช่น ในการควบคุมคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร มี พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พศ. ๒๕๒๒ ควบคุมอยู่ ซึ่ง รัฐมนตรีมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติและมีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง เป็นผู้วางหลักเกณฑ์ พิจารณานุญาต จำกัด หรือกักกันคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศ การที่มีกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันไป แต่หวังผลในทางปฏิบัติให้สอดคล้องกันอย่างรวดเร็ว ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ เป็นไปได้

ลำบาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เป็นปัญหาในช่วงแรกๆ ที่เริ่มมีการระบาดของ COVID - 19 ในต่างประเทศ และเริ่มพบการติดเชื้อในคนไทยที่เดินทางกลับจากต่างประเทศ เริ่มพบการแพร่ระบาดที่เกิดจากสถานที่ชุมชนคนจำนวนมาก การหนีการกักตัวของแรงงานไทยที่เดินทางกลับจากต่างประเทศ การขาดแคลนหน้ากากอนามัยเนื่องจากการกักตุนสินค้า รวมถึงแนวทางการรักษาและป้องกันโรคนั้นยังไม่ชัดเจน เนื่องจากเป็นโรคอุบัติใหม่ ในขณะที่จำนวนผู้ติดเชื้อที่เพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมสถานการณ์ให้ได้โดยเร็ว ต้องมีการรวบรวมอำนาจในการรักษาการตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องมาไว้ที่นายกรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ขึ้นมาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดต่างๆ ในแต่ละพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดการบูรณาการและแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างทันที่ การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นหนทางที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และเหมาะสม

แต่เมื่อพิจารณาจากหลักนิติธรรมที่กำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและกำหนดขอบเขตเงื่อนไขในการใช้อำนาจไว้ พร้อมกับให้องค์กรตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น จะเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการออกข้อกำหนดภายใต้อำนาจของ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในปี ๒๕๖๓ เพื่อแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID - 19 ยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเท่าใดนัก

ประการแรก เมื่อรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดให้ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและจะก่อภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรไม่ได้ และมาตรา ๑๗๒ ได้กำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องเกิดจากความจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้ใช้บังคับอยู่แล้วจึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยกว่า การขยายเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปเรื่อยๆ ดังที่เกิดขึ้น จึงไม่เหมาะสม หากแต่รัฐบาลควรเร่งออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือบทบัญญัติทางกฎหมายที่จำเป็นในการควบคุมโรคให้มีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง คือเรื่องสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง ให้เป็นไปตามพระราชกำหนด โดยไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นการยกเว้นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ เนื่องด้วยสภาพการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามพระราชกำหนดนี้ เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองเป็นหลัก การยกเว้นกฎหมายที่กำหนดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองไว้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม เพราะฉะนั้น แม้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะเกิดประโยชน์ในแง่ของการช่วยปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว เต็ดขาด การสั่งการเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพราะอำนาจสั่งการรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรี แต่ก็เปิดช่องให้ใช้อำนาจได้อย่างไม่จำกัด และเมื่อเกิดผลกระทบต่อประชาชนก็ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่เหมาะสมต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในครั้งนี้ด้วย แม้ว่าจำนวนผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตจากไวรัส

COVID – 19 ที่ลดจำนวนลงในช่วงระหว่างเดือนเมษายนถึงพฤษภาคมที่ผ่านมา แต่ก็มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงในภาคเศรษฐกิจสำหรับผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการค้าขาย การท่องเที่ยวและการคมนาคม รวมถึงผู้มีรายได้น้อย ที่ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองเยียวยาที่เพียงพอในระยะต้น การที่รัฐบาลเริ่มจัดทำมาตรการผ่อนคลายเป็นระยะๆ และมีการจัดทำมาตรการเยียวยาทางเศรษฐกิจโดดเด่นในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางจึงเป็นการดำเนินการที่เหมาะสม

บทสรุป

สถานการณ์โรคระบาดโควิด-๑๙ เป็นสถานการณ์ที่ร้ายแรง มีอัตราการเสียชีวิตได้สูงในผู้ติดเชื้อที่อ่อนแอ และมีการแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการควบคุมโรค และรักษาพยาบาล และมีจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมรวดเร็ว และเป็นเอกภาพ จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติโรคติดต่อที่สามารถใช้บริหารจัดการสถานการณ์โรคติดต่อได้อยู่ แต่ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายต้องประสานงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นอีกมากซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกันอาจเกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากหลายประเทศทั่วโลกที่ต่างดำเนินการเช่นเดียวกัน แต่การใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม จึงควรประกาศใช้เฉพาะในช่วงเวลาที่จำเป็นเท่านั้น ควรเร่งแก้ไขข้อบัญญัติทางกฎหมายให้สามารถแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น และยกเลิกการใช้เมื่อสถานการณ์ดีขึ้น ในระยะยาว ควรมีการทบทวนสถานการณ์และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นเพื่อจัดทำพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข เพื่อรองรับเหตุฉุกเฉินทางการแพทย์และสาธารณสุข ซึ่งครอบคลุมเรื่องอื่นๆนอกเหนือโรคระบาด เช่น การรั่วไหลของสารเคมี หรือกัมมันตรังสี ที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคต

บรรณานุกรม

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๕๓.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๗.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ““หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์การตุลาการ”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. เล่ม ๕๕. ปีที่ ๑๙. (มกราคม-เมษายน ๒๕๖๐) : ๑๘, ๑๙.

ประสพโชค อยู่สำราญ. “หลักนิติธรรมกับวัฒนธรรมองค์กร”.

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=๑๒๗๑, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐”.

https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution๒/ewt_dl_link.php?nid=๑๐๔๒&filename=index, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

บรรหาร กำลา. “บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”. จุลนิติ. เล่ม ๖. ปีที่ ๕. (พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๕๑) : ๔๐.

วนัทปรีชา พงษ์สามารถ. “รู้ทัน ป้องกันหนูน้อยห่างไกล COVID – 19”.

<https://www.si.mahidol.ac.th/sidoctor/e-pl/articledetail.asp?id=๑๔๒๐>, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

- . ““หมอมมณูญ” เตือนไทยเจอศึกหนัก!! เมื่อเซียนมวยเป็น “super spreader””.

<https://www.thebangkokinsight.com/๓๑๕๔๐๗/>, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

- . “Timeline รู้สู้ภัยโควิด COVID – 19 ไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๑๙”. <https://covid๑๙.thaipbs.or.th/timeline/>, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

- . “รวมข้อกฎหมายอยากใหู้ ช่วง COVID – 19”. <https://ilaw.or.th/node/๕๖๕๐>, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

- . “เปรียบเทียบมาตรการรับมือโควิดของไทย กับของชาวโลก”. <https://ilaw.or.th/node/๕๖๔๔>, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓.