

**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน
ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
: ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019¹**

ขวัญฤทัย พงษ์สุข²

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2548 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในขณะนั้นคือเพื่อแก้ไขกรณีความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีการบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังนำมาใช้ในการแก้ไขความไม่สงบจากเหตุการณ์ในทางการเมือง และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 หรือโรคโควิด-19 อีกด้วย

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้น ถือเป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายมิติ มาตรการทางกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินจึงถูกนำมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาเพื่อให้คลี่คลายโดยเร็วที่สุด ตัวอย่างของต่างประเทศที่ใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาจัดการกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เช่น สหรัฐอเมริกา อาศัยอำนาจของกฎหมายระดับชาติ (federal law) 4 ฉบับ ได้แก่ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (Stafford Act, Public Health Service Act, National Emergencies Act และ Defense Production Act เพื่อให้เหมาะสมกับการจัดการการระบาดของโควิด-19 และประธานาธิบดีได้แต่งตั้งหน่วยงานจัดการเหตุฉุกเฉินกลาง (FEMA) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการรับมือเหตุฉุกเฉินจากโรคโควิด-19 ในขณะที่สหราชอาณาจักรเลือกใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ว่าด้วยการควบคุมโรค) ค.ศ. 1984 (Public Health (Control of Disease) Act 1984) เป็นกฎหมายหลักในการบังคับใช้มาตรการการควบคุมโรคซึ่งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองฉบับต่าง ๆ และนอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติโคโรนาไวรัส ค.ศ. 2020 (Coronavirus Act 2020) เพื่อให้อำนาจเพิ่มเติมแก่รัฐบาลในการลดการแพร่กระจายของไวรัส เพื่อลดภาระการจัดหาทรัพยากรและการบริหารในหน่วยงานของรัฐและเพื่อจำกัดผลกระทบของการขาดแคลนพนักงานที่มีศักยภาพในการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสวรรค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ให้บริการสาธารณะ สหราชอาณาจักรได้กำหนดมาตรการกำจัดการระบาดเพื่อลดอัตราการระบาดและแรงกดดันต่อระบบบริการสุขภาพแห่งชาติ นอกจากนี้ มาตรการกำจัดการระบาดยังให้ความสำคัญกับประชาชนทุกกลุ่มและคำนึงถึงการใช้ชีวิตของประชาชนอย่างปกติและปลอดภัยเป็นหลักและสำหรับฝรั่งเศสมีการประกาศใช้มาตรการทางกฎหมายรูปแบบใหม่ เรียกว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” (l'état d'urgence sanitaire) เป็นครั้งแรก เพื่อรับมือกับโรคระบาดหรือภัยพิบัติทางสาธารณสุข เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เลขที่ 2020-029 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับโรคระบาด Covid-19 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2020 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหาร (l'exécutif) ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาจำกัด เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการปกติของรัฐสภาที่มีกระบวนการที่ยุ่งยาก จนอาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาภัยพิบัติทางสาธารณสุขของประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่น่ากฎหมายฉุกเฉิน คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาแก้ไขสถานการณ์ รัฐบาลเห็นว่าถ้าพึ่งมาตรการทางกฎหมายเดิมที่มีอยู่ รัฐบาลไม่สามารถป้องปรามมิให้สถานการณ์ฉุกเฉินลุกลามบานปลายไปได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรขึ้น เนื่องด้วยเป็นสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน จึงต้องใช้มาตรการที่เข้มงวดและเร่งด่วน เพื่อควบคุมมิให้โรคแพร่ระบาดออกไปในวงกว้าง โดยมีมาตรการบังคับที่จำกัดสิทธิเสรีภาพออกมาเป็นระยะ ๆ เช่น การห้ามเข้าพื้นที่เสี่ยง การปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค การปิดช่องทางเข้ามาในราชอาณาจักร การห้ามกักตุนสินค้า การห้ามชุมนุม ห้ามการเสนอข่าวหรือทำให้แพร่หลายทางสื่อต่าง ๆ ซึ่งมีข้อความ หรือข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์โรคโควิด-19 อันไม่เป็นความจริงและอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ให้กลุ่มคนที่มีความเสี่ยงสูงอยู่ในเคหสถานหรือบริเวณสถานที่พำนักของตนให้ประชาชนฟังผิดหรือชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัดในระยะนี้โดยไม่จำเป็น

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด -19 ผ่านการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีประเด็นปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาของการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เจตนารมณ์ของกฎหมายมีความประสงค์ให้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือในเวลาที่ประเทศเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะระบบกฎหมายปกติไม่สามารถแก้ปัญหาสถานการณ์ที่อาจกระทบต่อรัฐและประชาชนโดยรวมได้ มีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการสร้างมาตรการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข ดังจะเห็นได้จากคำนิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในมาตรา 4 ที่มุ่งเน้นไปที่ความมั่นคงทางทหารเสียมากกว่า ภัยพิบัติสาธารณะ นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจใน พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ยังมุ่งเน้นไปที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารเป็นพิเศษอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การตัดสินใจใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการรับมือกับปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ยังถือว่าไม่เป็นไปตาม

หลักเกณฑ์ของมาตรา 4 กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 4 ของบทนิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ซึ่งการที่ฝ่ายบริหารจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องพิจารณาถึงบริบทและข้อเท็จจริงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างละเอียดและรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมาตรา 4 อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ เพราะกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงที่มีลักษณะพิเศษที่กระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก หากมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วน เพราะทันทีที่ใช้บังคับแล้วย่อมเป็นการบั่นทอนสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการตรวจสอบก่อนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แม้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะกำหนดให้มีกลไกที่ช่วยในการตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเท็จจริงของสถานการณ์ในระดับคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (กบฉ.)” เสนอแนะให้ความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว แต่เนื่องจากคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเพียงองค์กรในการให้คำปรึกษาหารือและข้อเสนอแนะไม่ผูกพันให้นายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้ลำพองนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ย่อมสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ส่งผลให้ในบางครั้งฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจในส่วนของตนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่มีกลไกในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว ทั้งการประเมินและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงของสถานการณ์อย่างรอบด้านและไม่ผ่านกลไกในการตรวจสอบกลั่นกรองของคณะกรรมการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้น สถานการณ์ไม่มีความรุนแรงมากพอที่จะต้องใช้มาตรการตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งการที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปนั้นก็ย่อมไม่เหมาะสมและเป็นการกระทำเกินความจำเป็นตามหลักแห่งความได้สัดส่วน แสดงให้เห็นว่า พระราชกำหนดฉบับนี้มีปัญหาในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารก่อนที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน อันเป็นปัญหาที่ควรแก้ไขต่อไป

ประการที่สอง ปัญหาการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 กำหนดให้ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในขณะเดียวกันบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก็ได้จำกัดอำนาจศาลปกครองในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ได้กระทำในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ว่ากระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่อย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลที่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณา คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา และมีวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาซึ่งภาระในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริง

จะตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง เท่ากับว่าไม่มีองค์กรตุลาการที่มีอำนาจโดยตรงในการเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเข้ามาตรวจสอบ ซึ่งหากนำคดีไปฟ้องศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรม การตั้งสภาพแห่งข้อหาโดยทั่วไปสามารถทำได้เพียงเฉพาะกรณีเหตุละเมิดเท่านั้น ซึ่งทำได้แค่เพียงเรียกร้องค่าเสียหาย ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจเพิกถอนการกระทำทางปกครองได้โดยตรง

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากการออกมาตรการของภาครัฐ ผลกระทบของการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดประเด็นปัญหาขึ้นมาว่า หากจะดำเนินการฟ้องศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจจะต้องมีเงื่อนไขในการดำเนินการอย่างไร ในศาลยุติธรรม หากเกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาคือ ข้อพิพาทนั้นเกิดการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 หรือไม่ โดยมาตรา 55 บัญญัติให้เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ซึ่งหากเกิดข้อพิพาทที่ไม่ได้มีผลเป็นการโต้แย้งหรือกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ บุคคลนั้นจะนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมไม่ได้ โดยหากเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง จะพบว่าเพียงการเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็สามารถนำมาฟ้องคดีในศาลปกครองได้แล้ว ในแง่นี้จะเห็นว่า ขอบวงของการฟ้องคดี การฟ้องคดีที่ศาลปกครองทำได้ง่ายกว่าการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม หากความเสียหายเกิดขึ้น และบุคคลนั้นต้องการได้รับการเยียวยาความเสียหาย ถ้าเป็นการฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในการกระทำทางปกครองที่อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อย่างการออกข้อกำหนดให้บุคคลต้องปฏิบัติ ข้อกำหนดนั้นไม่ถือว่าเป็นละเมิด เพราะขาดองค์ประกอบที่สำคัญของละเมิดคือขาดองค์ประกอบกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย เพราะมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นละเมิด เมื่อไม่เป็นละเมิดจึงเป็นการตัดอำนาจฟ้องต่อศาลยุติธรรม กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการเยียวยาสิทธิของประชาชนเมื่อได้รับความเสียหาย

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อพิจารณามาตรการควบคุมการระบาดของโรคโควิด-19 ของประเทศไทย จะพบว่าทั้งในแง่ของตัวบทกฎหมายและในแง่ของการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หลายครั้งไม่ได้เป็นไปตามหลักการของการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินและไม่ได้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนของประชาชนเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร นอกจากนี้ ไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ICCPR อีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ผู้ค้นคว้าพบว่า เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส จะมีระบบกฎหมายเพื่อมาใช้ในการแก้ปัญหาโดยเฉพาะ อาจจะเป็นไปในกรณีฉุกเฉินบ้าง หรือกรณีของการใช้ระบบกฎหมายที่มีอยู่เข้ามาจัดการปัญหาที่สำคัญ ซึ่งมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของประชาชนมากเกินไป ตามหลักนิติรัฐ โดยหลักนิติรัฐเรียกร้องให้รัฐใช้กฎหมายปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่ประเทศไทย เลือกดำเนินการแก้ปัญหาผ่านพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทั้ง ๆ ที่กฎหมายนี้มีความมุ่งหมายในการจัดการปัญหาที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ความเป็นไปของชาติ มากกว่าการจัดการสภาวะวิกฤติทางสาธารณสุข การนำกฎหมายนี้มาใช้จึงมีลักษณะเป็นไปในแนวทางของการบิดเบือนกฎหมายตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง ผู้ค้นคว้าเห็นว่าล้าพั้งระบบกฎหมายของไทย ที่มีอยู่แล้วก็พอจะสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่เมื่อนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับย่อมทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาของการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับฟังคำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ผ่านกลไกของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินและการพิจารณาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องยึดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของบทบัญญัติมาตรา 4 อย่างเคร่งครัด จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 5 บรรคแรก โดยเพิ่มเติมข้อความท้ายวรรคว่า “โดยในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทุกครั้ง ต้องผ่านประเมินสถานการณ์ของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน”

2. ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.1 ปัญหาการตรวจสอบก่อนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ฝ่ายบริหารต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 6 โดยเพิ่มเติมข้อความท้ายวรรคแรกว่า “โดยให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันนายกรัฐมนตรี รวมทั้งคณะรัฐมนตรี” นอกจากนี้ ควรมีระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยองค์กรอื่นในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามหลักการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินได้สัดส่วนกับสถานการณ์ความร้ายแรงที่เกิดขึ้น และกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด รวมทั้ง สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

2.2 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งถือเป็นคดีทางปกครองโดยแท้ ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มี

ความเชี่ยวชาญในคดีทางปกครองให้มีอำนาจในการพิจารณาได้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของเหตุผลและกระบวนการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาของฝ่ายบริหาร และกรณีหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่ได้บังคับใช้และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

3. ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากการออกมาตรการของภาครัฐ ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพื่อให้เข้ากรณีความรับผิดชอบที่ปราศจากความผิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง จะทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดฉบับนี้ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้

4. ปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้เป็นไปตามหลักการของการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล ไม่ว่าจะเป็นด้วยการให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการประกาศและต่ออายุสถานการณ์ฉุกเฉิน และให้ฝ่ายตุลาการสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวตามที่ปกติควรจะเป็น และตระหนักถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนในการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนของประชาชน

ในอนาคตควรจะต้องมีการทบทวนบทบัญญัติในกฎหมายนี้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ตลอดจนควรจะนำกฎหมายที่จัดการกับสภาวะสาธารณสุขมาทบทวน ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สามารถแก้ปัญหา โดยเฉพาะในด้านสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2522.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562.
- วัชรพล ศิริ. “อำนาจรัฐกับสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน: กรณีการระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทย” กฎหมายยามสังคมพลิกผัน 14, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2564): 7-8.

ณัฐวุฒิ คดีำขำ. “รับมือโควิดในฝรั่งเศส : สร้างระบบกฎหมายขึ้นใหม่ “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” ไม่ปนกับการทหาร.” [Online]. Available URL: <https://ilaw.or.th/node/5619>, 2565 (พฤษภาคม, 6).