

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาด covid-19 กรณีปัญหา

การกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง¹

ร้อยโท กฤษณ์พงศ์ รัตนวงศ์²

จากการศึกษาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาด covid-19 กรณีปัญหาการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาด covid-19 กรณีปัญหาการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันมนุษยชาติทั่วทั้งโลกต่างประสบปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID – 19) ซึ่งถือเป็น โรคอุบัติใหม่ที่ไม่เป็นที่รู้จักในวงการทางการแพทย์มาก่อน หลายประเทศ ออกมาตรการต่างๆเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาด ไม่ว่าจะเป็น ประเทศฝรั่งเศสได้ออกประกาศใช้ รัฐบัญญัติเลขที่ 2020-290 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับโรคระบาด COVID-19 (la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19) ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2020 เพื่อบังคับใช้กับในสถานการณ์กรณีการแพร่ของโรคระบาดโดยเฉพาะ เรียกว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” (l'état d'urgence sanitaire). ในส่วนของประเทศเยอรมนี ได้ออกกฎหมาย 5 ฉบับ ซึ่งเรียกรวมกันว่า “ชุดมาตรการเพื่อป้องกันและเยียวยาผลกระทบจากไวรัส โครนา” (Corona-Rettungspaket) และประเทศสวีเดน มีการใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติโรคติดต่อ (Smittskyddslag) เป็นการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID – 19) โดยไม่ได้มีการประกาศภาวะพิเศษ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับกับหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย การบังคับใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องกระทำให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด เริ่มต้นจากเขาไปหาหนัก โดยฝ่ายบริการจะออกมาตราการใดมาตรการหนึ่งได้นั้น จะต้องคำนึงถึง หลักนิติรัฐ หลักประชาธิปไตย หลักมีความจำเป็นและได้สัดส่วนพอสมควรแก่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาด covid-19 กรณีปัญหาการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา รุ่นที่ 19 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เหตุ หลักสิทธิมนุษยชน และหลักสิทธิพลเมืองและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สำหรับประเทศไทยนั้นการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID – 19) นั้น เป็นการควบคุมโดยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาดของ covid-19 กรณีปัญหาการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง ยังไม่สอดคล้องกับประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย และประเทศที่เป็นระบบศาลคู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค covid-19 เนื่องจาก พระราชกำหนดฉบับนี้ เจตนารมณ์ในการตราออกมานั้น มิใช่เป็นการเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโดยตรง แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ มุ่งแก้ปัญหาความมั่นคงทางทหารที่เกิดขึ้นจากการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มิใช่กฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมโรคระบาดโดยตรง กล่าวคือเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อด้านความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงของราชอาณาจักร เป็นหลัก ซึ่งต่างจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศราชอาณาจักรสวีเดน ที่มีการตราบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการระบาดของโรคโควิด 19 โดยเฉพาะ ดังนั้น เห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาควบคุมการแพร่ระบาดของโรค covid-19 นั้น เป็นการใช้กฎหมายที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้ง การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มีผลกระทบต่อเสรีภาพ เศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ และผลกระทบทางสังคม เป็นการส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย ถึงเสถียรภาพความมั่นคง ความไม่สงบ ภายในประเทศ ถึงขนาดจำเป็นต้องมีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคง อันส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศไทย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง เพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรค covid-19 เมื่อพิจารณาถึงมาตรการในการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID – 19) นั้น ของต่างประเทศ ในหลายประเทศ โดยเฉพาะ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศราชอาณาจักรสวีเดนซึ่งเป็นประเทศที่ทำการศึกษานั้น มิได้การกำหนดจำกัดห้ามการชุมนุม แต่ในส่วนประเทศไทยนั้นมีการใช้อำนาจ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 ในการห้ามชุมนุม อันมีผลในลักษณะเป็นไปในทางที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมลงอย่างสิ้นเชิงเพราะไม่อนุญาตให้ชุมนุมได้เลย ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากการเป็นการจำกัดเสรีภาพเกินกว่าเหตุ และเป็นมาตรการที่ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการนำคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการทหารสูงสุดในฐานะหัวหน้าหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น

ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นซึ่ง ก็คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 ที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้วนั้นพระราชกำหนดกับพระราชบัญญัตินั้นอยู่ในลำดับศักดิ์กฎหมายลำดับเดียวกัน แต่ต่างกันที่วิธีการตรากฎหมายบังคับใช้เท่านั้น และในการออกข้อกำหนดของนายกรัฐมนตรีและประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองนั้น มีลักษณะเป็นการออก “กฎ” อันมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจโดยฝ่ายปกครอง แต่กรณีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจถ่วงดุลตรวจสอบของศาลปกครอง ซึ่งแตกต่างจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศราชอาณาจักรสวีเดน ที่เป็นระบบศาลคู่ และมีศาลปกครองทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องการใช้อำนาจทางปกครอง แม้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม

จากการศึกษาค้นคว้าผลกระทบของการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาดของ covid-19 กรณีปัญหาการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค covid-19 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ เห็นสมควรบัญญัติกฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อให้อำนาจรัฐใช้ในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง เช่น โรค COVID – 19 หรือโรคที่อาจอุบัติใหม่ขึ้นในอนาคต ที่ถือเป็นกรณี สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข หรือทำการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว โดยบัญญัติเพิ่มเติมแก้ไขให้มีอำนาจในการออกมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมโรค เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันได้ โดยแตกต่างหากจาก สถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านความมั่นคง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและใช้กฎหมายได้อย่างเหมาะสม อีกทั้ง เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักสากลของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. ปัญหาการกำหนดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมือง เพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรค covid-19 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ รัฐสามารถออกมาตรการให้มีการจัดการชุมนุมได้ โดยรัฐอาจกำหนดมาตรการให้ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันตนเองเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคอันเป็นมาตรการอื่นได้ เช่น การสวมหน้ากากอนามัยขณะชุมนุม รวมทั้งการเว้นระยะห่างระหว่างผู้ชุมนุม ซึ่งเป็นมาตรการอื่นที่ดีกว่ามาตรการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และถือเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่น้อยสุด ซึ่งเป็นมาตรการที่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่เหตุ เป็นไปตามหลักเป็นหลักนิติรัฐ หลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิพลเมืองและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

3. ปัญหาการนำคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ เห็นสมควรยกเลิกความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 เพื่อให้ศาลปกครองได้มีอำนาจถ่วงดุลตรวจสอบพิจารณาพิพากษาการใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการ

บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อไป อันเป็นการสอดคล้องกับประเทศอื่นที่เป็นระบบศาลคู่ เช่นเดียวกับไทย ทำให้กฎหมายมีความเป็นสากลและเป็นที่ยอมรับในทางกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สุขของประชาชนอย่างสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

Titti Mattsson, Ana Nordberg, Martina Axmin . Sweden: Legal Response to Covid-1 9 [Online] . Available URL:

<https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e12> , 2564 (กันยายน 25)

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ . ทฤษฎีสถิตขั้นพื้นฐาน . พิมพ์ครั้งที่ 2 , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2562

บรรหาร คำลา . บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ . จุฬินิติ , ฉบับที่ 6 , ปีที่ 5 , พฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. 2551

ฤทัย หงส์ศิริ . ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง . พิมพ์ครั้งที่ 5 , กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษา

กฎหมายแห่งนิติบัญญัติสภา, 2557

วิชาเนตรหัตถ์ . มาตรการทางกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อป้องกันและเยียวยาผลกระทบที่เกิดจาก

COVID-19 . วารสารวิชาการศาลปกครอง , ฉบับที่ 4 , ปีที่ 20 , (ตุลาคม – ธันวาคม) 2563

วิสูตร คิตติ . มาตรการทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกรณีภัยพิบัติไวรัส COVID-19 . วารสารวิชาการศาลปกครอง ,

ฉบับที่ 4 , ปีที่ 20 , (ตุลาคม – ธันวาคม) 2563