



เผยแพร่วันที่ 19 เมษายน 2563

## ขอให้ไม่ขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19

### เสนอให้ใช้ พ.ร.บ.โรคติดต่อ 2558 เพิ่มงบประมาณสาธารณสุข หนุนเร่งลดการแพร่เชื้อโรคโควิด

ตามที่ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) ซึ่งเป็น “กฎหมายพิเศษ” โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่ โควิด 19 ซึ่งแพร่ระบาดใหญ่ตั้งแต่ปลายปี 2562 และรัฐบาลอาจขยายระยะเวลาการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ 30 เมษายน 2563 ออกไปอีก หากรัฐบาลเห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะใช้เป็นมาตรการดังกล่าวต่อไปนั้น

มูลนิธิผสานวัฒนธรรมเห็นว่า การประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง ในการที่จะใช้มาตรการต่างๆในการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนเช่น การเดินทาง การเข้าขอออกราชอาณาจักร การสมาคม การทำมาหาเลี้ยงชีพ ฯลฯ ดังนั้นจึงต้องใช้เฉพาะในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งถึงขั้น “คุกคามความอยู่รอดของชาติ” เท่านั้น ดังเช่นที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ที่ระบุไว้ในข้อ 4 อนุ 1 ที่ว่า

“ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเล็งพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่ จำเป็นตามความฉุกเฉินของเหตุการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่นๆ ของตน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือ เผ่าพันธุ์ทางสังคม”

ดังนั้น มูลนิธิผสานวัฒนธรรมขอเรียกร้องต่อรัฐบาลว่า เมื่อครบกำหนดในวันที่ 30 เมษายน 2563 แล้ว รัฐบาลไม่ควรขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีก ด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ทำให้ประชาชนเดือดร้อนอย่างยิ่ง เช่นการสั่งปิดกิจการธุรกิจ การค้าบางประเภท การห้ามประชาชนออกนอกบ้าน ฯลฯ มีผลทำให้ประชาชนตกงาน ขาดรายได้ที่ใช้ในการประทังชีวิตหลายล้านคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน คนชายขอบ คนไร้ที่พึ่ง แรงงานข้ามชาติ โดยที่รัฐบาลไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพและไม่เพียงพอที่จะบรรเทาความเดือดร้อนได้ ภาวะยากลำบากที่ประชาชนคนยากจนประสบอยู่ในขณะนี้ หากปล่อยให้ดำเนินต่อไปอาจส่งผลกระทบเกิดเป็นภาวะวิกฤติของชาติ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม จนยากที่จะฟื้นฟูให้กลับคืนมาได้

2. สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้เบาบางลงบ้างแล้ว และอยู่ในภาวะที่สามารถควบคุมได้ โดยรัฐบาลสามารถใช้มาตรการตาม “กฎหมายปกติ” อื่นๆ เช่น พ.ร.บ.โรคติดต่อ 2558 การรณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจและร่วมมือในการดูแลตนเองและผู้อื่น ฯลฯ โดยที่รัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณเร่งด่วนให้หน่วยงานด้านสาธารณสุข แนะนำมาตรการและสนับสนุนอุปกรณ์ป้องกันการแพร่ระบาดเช่นหน้ากากอนามัย การเข้าถึงการตรวจสุขภาพให้แก่ประชาชนอย่างถ้วนหน้า โดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน

3. พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและดำเนินมาตรการต่างๆตามประกาศดังกล่าวโดยคณะรัฐมนตรี ไม่สามารถที่จะตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังเช่นกฎหมายของนานาประเทศที่เป็นประชาธิปไตยกำหนด เนื่องจาก ตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน เมื่อรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐบาลไม่ต้องรายงานและขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน หรือต่อรัฐสภา ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจตรวจสอบถ่วงดุล การประกาศและขยายเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลฝ่ายเดียว

4. พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ขาดการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ มุลนิธิผสานวัฒนธรรมเห็นว่า ฝ่ายตุลาการ ที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรมเป็นกลไกสุดท้ายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ที่จะ “ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร” เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือไม่ เช่น เมื่อรัฐบาลประกาศห้ามประชาชนออกนอกบ้าน (เคอร์ฟิว) และเจ้าหน้าที่จับผู้ฝ่าฝืนเป็นจำนวนมาก ในเวลาเพียง 10 วันระหว่างวันที่ 3 – 13 เม.ย. 2563 มีคดีความทั่วประเทศจำนวน 9,000 กว่าคดี แม้ผู้ถูกจับจะฝ่าฝืนกฎหมาย มีความผิดและมีโทษทางอาญา ศาลก็ต้องพิจารณาทบทวนว่า ในสถานการณ์ที่ประกาศใช้เคอร์ฟิวอย่างเร่งด่วนทั่วราชอาณาจักร ซึ่งประชาชนจำนวนมากอาจไม่ตระหนัก หรือไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามเช่นนั้น สมควรที่ศาลจะพิพากษาให้นำตัวผู้ฝ่าฝืนให้รับโทษจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับหรือไม่ โดยเฉพาะในสภาวะที่เรือนจำมีจำนวนผู้ต้องขังที่แออัดและมีความเสี่ยงในการติดเชื้อโควิด 19 หรือแพร่เชื้อจากภายนอกเข้าสู่เรือนจำ เป็นต้น

หลังจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยฝ่ายตุลาการยังไม่มีประสิทธิภาพและมีข้อบกพร่อง ส่วนหนึ่งเนื่องจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉินได้ตัดอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ทำให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของประกาศและคำสั่งต่างๆ ที่ประกาศใช้โดยรัฐบาลและการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ทั้งๆที่มาตรการ และการกระทำต่างๆนั้น ในบางกรณีมีผลจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนกับสถานการณ์ หรือกรณี เป็นต้น ดังเช่นกรณีที่รัฐบาลได้ใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ออกคำสั่งห้ามบุคคลสัญชาติไทยเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร แต่คนไทยที่ถูกห้ามไม่ให้เดินทางกลับประเทศ ที่สงสัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว ไม่สามารถร้องต่อศาลปกครองให้ตรวจสอบได้ และเมื่อร้องต่อศาลแพ่ง ศาลแพ่งก็วินิจฉัยว่า ศาลแพ่งไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยคำสั่งดังกล่าวของรัฐบาลได้เช่นกัน

5. การขาดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการนั้น อาจมีผลทำให้ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินไปได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อความจำเป็นของสถานการณ์ หรือไม่สอดคล้องกับกรณีที่เกิด โดยเฉพาะกรณีที่ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว ในการบังคับใช้มาตรการตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน แม้ว่าการบังคับใช้นั้นจะละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมิชอบก็ตาม ย่อมอาจทำให้เจ้าหน้าที่บางคน ฉกฉวยใช้มาตรการตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินไปใช้ในทางไม่ชอบ ดังที่เกิดขึ้นในกรณีการนำไปใช้ในการเก็บตัวอย่าง ดีเอ็นเอ จากประชาชน หรือกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งสังหารคู่อริ โดยอ้างว่าอีกฝ่ายฝ่าฝืนคำสั่งห้ามออกนอกบ้านและต่อสู้ขัดขวางกาปฏิบัติงานของตน เป็นต้น

อนึ่ง มูลนิธิผสานวัฒนธรรมได้จัดทำบทความ เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐบาลใช้รับมือกับสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด 19 เพื่อให้เข้าใจหลักสิทธิมนุษยชน เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน และยกตัวอย่างบางประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการสากล เพื่อให้ทุกฝ่ายคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในขณะที่ต้องรับมือกับสถานการณ์โรคระบาดโควิด 19 ซึ่งเป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลและรัฐสภา จะพิจารณาทบทวน แก้ไข ปรับปรุง พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ทั้งฉบับ ให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในภาวะฉุกเฉินจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายตุลาการอย่างเหมาะสม เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจประกาศใช้ ขยายเวลา ออกมาตรการและบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเอง โดยปราศจากการตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการแก้กฎหมาย กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่งและการกระทำของฝ่ายบริหารในภาวะฉุกเฉิน เพื่อป้องกันมิให้มาตรการพิเศษที่มีนัยก่อให้เกิดภาวะเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ และเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมและได้รับการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสมต่อไป

อ่านรายงานฉบับเต็มได้ที่ มาตรการพิเศษในภาวะฉุกเฉินกับหลักสิทธิมนุษยชน กรณีศึกษา โควิด 2019 ในประเทศไทย ที่ <https://bit.ly/3b9CSbL>

ติดต่อข้อมูลเพิ่มเติม ที่ พรเพ็ญ คงขจรเกียรติ ผู้อำนวยการมูลนิธิผสานวัฒนธรรม