

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับการระบาดใหญ่
ของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย

บันทึกทางกฎหมาย

กรกฎาคม 2564



คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists – ICJ) ประกอบด้วยผู้พิพากษาและทนายความที่มีชื่อเสียงจากทุกภูมิภาคทั่วโลกจำนวน 60 คน ซึ่งทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบนหลักนิติธรรม โดยใช้ความเชี่ยวชาญพิเศษด้านกฎหมายเพื่อพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบยุติธรรมทั้งระดับชาติและระดับสากล

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2495 และปฏิบัติงานในห้าทวีป ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้กฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศพัฒนาก้าวหน้าขึ้นและถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดการเคารพและประกันสิทธิทางพลเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างแท้จริง เพื่อให้ความคุ้มครองหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตลอดจนเพื่อให้หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการและผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย

@การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย

© ลิขสิทธิ์ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล
กรกฎาคม พ.ศ. 2564

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลอนุญาตให้คัดลอกข้อความจากเอกสารต่างๆขององค์กรไปจัดพิมพ์ซ้ำได้ โดยต้องมีการแสดงนิติกรรมประกาศและส่งสำเนาสิ่งพิมพ์ที่มีข้อความนั้นไปยังสำนักงานใหญ่ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลตามที่อยู่ด้านล่าง

International Commission of Jurists
P.O. Box 1740
Rue des Buis 3
1211 Geneva 1
Switzerland

t: +41 22 979 38 00
www.icj.org

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับการระบาดใหญ่
ของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย

บันทึกทางกฎหมาย

กรกฎาคม 2564



บันทึกทางกฎหมายของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ)

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
เพื่อรับมือกับการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย

1 กรกฎาคม 2564¹

1. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 รัฐบาลไทยประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ครอบคลุมทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรโดยระบุเหตุจำเป็นเพื่อรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อาศัยอำนาจภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (“พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน”)² ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา มีการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินแล้วทั้งสิ้นจำนวน 12 ครั้ง ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564 ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน จนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2564³ ตลอดระยะเวลาดังกล่าวมีการประกาศใช้ข้อกำหนดสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินหลายฉบับด้วยกัน โดยอาศัยอำนาจภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน⁴

ในอดีต ICJ เคยดำเนินการตรวจสอบ ประเมิน และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการบังคับใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย โดยนำเสนอไว้ในรายงานและบันทึกทางกฎหมายจำนวนสามฉบับ ดังนี้ 1. *อำนาจมากขึ้น รับผิดชอบน้อยลง: พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับใหม่ของประเทศไทย* เผยแพร่เมื่อเดือนสิงหาคม 2548⁵ 2. *การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย* เผยแพร่เมื่อเดือน

¹ ข้อมูลในบันทึกทางกฎหมายนี้เป็นข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2564

² เข้าถึงได้ที่:

https://interaffairs.psu.ac.th/images/download/covid/Declaration_of_Emergency_in_Thailand.pdf

³ ดู ประกาศเรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร (ครวที่ 12), 25 พฤษภาคม 2564, เข้าถึงได้ที่: http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/114/T_0072.PDF.

⁴ เข้าถึงได้ที่: <https://www.mfa.go.th/en/content-category/press-release-and-information-2>.

⁵ ICJ, ‘พระราชกำหนดประกาศภาวะฉุกเฉินฉบับใหม่ของประเทศไทยการเพิ่มอำนาจแต่ต้องลดภาระที่ต้องรับผิดชอบ’, สิงหาคม 2548, เข้าถึงได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2005/08/Thailand-accountability-advocacy-2005.pdf>.

กรกฎาคม 2550⁶ และ 3. บันทึกทางกฎหมาย: การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยต่อการชุมนุมประท้วงในปี 2563⁷ เผยแพร่เมื่อเดือนตุลาคม 2563 บทวิเคราะห์ข้างต้นบ่งชี้ว่าการดำเนินมาตรการในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินตลอดช่วงทศวรรษที่ผ่านมาทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

บันทึกทางกฎหมายฉบับนี้จะวิเคราะห์ถึงประเด็นข้อห่วงกังวลสี่ประการจากการบังคับใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อรับมือกับการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ดังนี้ 1. เหตุและขอบเขตสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 2. มาตรการภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน 3. การจำกัดอำนาจของศาลในการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการเช่นว่า 4. ปัญหาอันเกิดจากการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน จากการดำเนินคดี

2. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในวันที่ 25 มีนาคม และการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทยแล้ว การดำเนินการดังกล่าวยังคงต้องเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี สิทธิมนุษยชนบางประเภทจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่สิทธิมนุษยชนประเภทอื่นสามารถถูกจำกัดหรือเลี่ยนพันธกรณีได้ในสถานการณ์บางประเภทตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้แนวทางการลดทอนความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปได้สองกรณี ได้แก่ ประการแรก การเลี่ยนพันธกรณีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบางประเภทสามารถกระทำได้เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติภายใต้ข้อ 4 ของ ICCPR⁸ การเลี่ยนพันธกรณีจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและจะสามารถกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความร้ายแรงของสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งคุกคามความอยู่

⁶ ICJ, ‘การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย’, กรกฎาคม 2550, เข้าถึงได้ที่: <https://www.icj.org/thailand-implementation-of-thailand%C2%B4s-emergency-decree/>.

⁷ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2563, รัฐบาลไทยประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินอันร้ายแรง” ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร และยกเลิกในเวลาหนึ่งสัปดาห์ต่อมา. ดู: ICJ, ‘การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยต่อการชุมนุมประท้วงในปี 2563 – บันทึกทางกฎหมายของ ICJ’, ตุลาคม 2563, เข้าถึงได้ที่:

<https://www.icj.org/thailand-lifting-of-serious-emergency-situation-in-bangkok-is-welcome-but-emergency-laws-remain-deeply-problematic-icj-briefing-paper/>. (‘บันทึกทางกฎหมายของเรื่อง พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินของ ICJ 2563’)

⁸ ข้อ 4(1) ของ ICCPR บัญญัติว่า: “ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศการระงับอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐบาลที่แห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยนพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่น ๆ ของตน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม”

รอดของชาติ แต่สิทธิบางประเภทไม่สามารถถูกงดเว้นหรือใช้มาตรการอันเป็นการเลียงพันกรณีได้ เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกรังแกหรือการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี สิทธิที่จะมีชีวิต และองค์ประกอบพื้นฐานบางประการของสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ประการที่สอง สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานบางประเภทได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้สามารถถูกจำกัดได้ ตามเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน ICCPR⁹ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิ เช่นว่าจะต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิ และจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ที่เป็นการเลือกปฏิบัติ¹⁰

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) ไม่ได้มีบทบัญญัติอนุญาตการเลียงพันกรณีการเคารพสิทธิมนุษยชนในภาวะฉุกเฉิน หรือการจำกัดสิทธิมนุษยชนไว้โดยชัดเจน ซึ่งต่างจากกรณีของ ICCPR อย่างไรก็ตามข้อ 4 ของ ICESCR บัญญัติว่า “ในการใช้หรือการได้ประโยชน์จากสิทธิต่าง ๆ ตามกติกานี้ รัฐอาจจำกัดสิทธิเหล่านั้นได้เท่าที่กำหนดโดยกฎหมายเท่าที่สอดคล้องกับลักษณะของสิทธิเหล่านี้ และเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย”

ถึงอย่างไรก็ตาม ในการจำกัดหรือเลียงพันกรณีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบางประการเพื่อรับมือกับภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข เช่น อย่างเช่นในการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 อันเป็นวัตถุประสงค์ที่ได้รับการรับรองไว้โดยเฉพาะ จะต้องไม่เป็นการจำกัดหรือเลียงพันกรณีซึ่งกระทบกระเทือนถึงมาตรฐานขั้นต่ำของพันธกรณีของแก่นของสิทธิมนุษยชน (minimum core obligations) ที่ได้รับการรับรองภายใต้ ICESCR¹¹

ในภาวะฉุกเฉินจากการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 รัฐจะต้อง “ใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิตและสิทธิในสุขภาพของบุคคลทุกคนภายในดินแดนและภายใต้เขตอำนาจของรัฐ”¹² ดังนั้นการใช้มาตรการฉุกเฉินต่าง

⁹ ตัวอย่างเช่น ในข้อ 12(3), 14(1), 18(3) 19(3), 21, และ 22(2) ของ ICCPR ได้แก่ “สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ ได้แก่ การโยกย้าย การได้รับการพิจารณาดีโดยเปิดเผย การแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อ การแสดงออกทางความคิด การชุมนุมและการรวมตัวกันเป็นสมาคม อนุญาตให้สามารถจำกัดสิทธิได้โดยต้องกำหนดโดยกฎหมาย และโดยมีวัตถุประสงค์ที่จำกัด เช่น ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยของประชาชน ความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น”

¹⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 34’, CCPR/C/GC/34, ย่อหน้า 21-36; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37’, CCPR/C/GC/37, ย่อหน้า 40-79.

¹¹ คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, ‘CESCR ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3: ลักษณะของพันธกรณีของรัฐภาคี (ข้อ 2, ย่อหน้า 1, ของกติกา)’, 14 ธันวาคม 2533, E/1991/23, เข้าถึงได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>.

¹² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘แถลงการณ์การเลียงพันกรณีตามกติกา ในการระบาดใหญ่ของโคโรนาไวรัส 2019’, CCPR/C/128/2, 30 เมษายน 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf>.

ๆ ในการรับมือกับการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 จะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ซึ่งหมายรวมถึงพันธกรณีด้านสิทธิในสุขภาพและสิทธิที่จะมีชีวิต¹³

ภาวะฉุกเฉินสาธารณะ

ข้อ 4(3) ของ ICCPR กำหนดให้ประเทศไทยต้องแจ้งเลขาธิการสหประชาชาติ ผ่านไปยังรัฐภาคีอื่นของ ICCPR ถึงบทบัญญัติที่ประเทศไทยได้ใช้เพื่อเลียงพัทธกรณีและเหตุผลแห่งการเลียงพัทธกรณีดังกล่าว และหากมีการขยายระยะเวลา ก็ให้แจ้งถึงการขยายระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวด้วย¹⁴

เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2564 รัฐบาลไทยแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติว่า “ราชอาณาจักรไทยเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการเป็นการเร่งด่วนและชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสาธารณสุข ความปลอดภัย และความผาสุกของประชาชน และเพื่อควบคุมการระบาดของโรคโควิด-19 ... [และ] การใช้มาตรการดังกล่าวอาจมีการเลียงพัทธกรณีบางประการภายใต้ ICCPR โดยเฉพาะข้อ 12 (เสรีภาพในการโยกย้าย)” การดังกล่าวมีผลระหว่างวันที่ 26 มีนาคม ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2563¹⁵ ถึงกระนั้นก็ตามระหว่างการจัดทำบันทึกทางกฎหมายฉบับนี้ ยังไม่ปรากฏว่าประเทศไทยได้ดำเนินการแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติถึงกรณีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นจึงสามารถอนุมานได้ว่าประเทศไทยไม่ได้ประสงค์ที่จะเลียงพัทธกรณีภายใต้ ICCPR หลังจากวันที่ 30 มิถุนายน 2563 ดังนั้นการเลียงพัทธกรณีบางประการของประเทศไทยภายใต้ ICCPR จึงยุติลงตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2563 เป็นต้นมา แม้ว่ายังคงมีการบังคับใช้มาตรการอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิตามที่ได้อ้างมาข้างต้นอยู่ก็ตาม

¹³ ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิในการมีสุขภาพทางกายและสุขภาพทางจิตที่ดี, ‘มาตรการรับมือกับโคโรนาไวรัส 2019 ต้องตั้งอยู่บนสิทธิในการมีสุขภาพที่ดี’, 10 มิถุนายน 2563, เข้าถึงได้ที่:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25945&LangID=E>; คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ, ‘แถลงการณ์ว่าด้วยการระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) กับสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม’, U.N. Doc. E/C.12/2563/1, 7 เมษายน 2563, เข้าถึงได้ที่:

<https://undocs.org/E/C.12/2563/1>. ดู, ICJ, ‘ใช้ชีวิตเหมือนกับผู้ที่กำลังตายอย่างช้า ๆ : ความสำคัญของสิทธิในการร้องเรียนการใช้มาตรการรับมือกับการระบาดของไวรัสโคโรนา 2019, 1 กันยายน 2563, เข้าถึงได้ที่:

<http://www.icj.org/wp-content/uploads/2563/09/Universal-Global-Health-COVID-19-Publications-Reports-Thematic-Reports-2563-ENG.pdf>

¹⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 29: ข้อ 4: การเลียงพัทธกรณีระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน’, 31 สิงหาคม 2544, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, ย่อหน้า 17, เข้าถึงได้ที่:

<https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>. (‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 29’). คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติกล่าวว่ารัฐจะต้องทำการแจ้งเพิ่มเติมถ้า “รัฐภาคียังคงบังคับใช้มาตรการภายใต้ ข้อ 4 อาทิ การขยายระยะเวลาของการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน และการยุติการเลียงพัทธกรณี”

¹⁵ การแจ้งของประเทศไทยภายใต้ข้อ 4(3), C.N.194.2563. TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), เข้าถึงได้ที่:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2563/CN.194.2563-Eng.pdf>.

อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2564 อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ของประเทศไทย ได้แจ้งต่อที่ประชุมหนึ่งซึ่งมีองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ เข้าร่วม ถึงความเห็นต่อประเด็นดังกล่าว ว่า ข้อ 4(3) ของ ICCPR กำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องแจ้งรัฐภาคีอื่นของ ICCPR ถึงการเริ่มต้นและการยุติการ เลี่ยงพันธกรณีเท่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยสามารถถือได้ว่ารัฐภาคีอื่นได้รับการแจ้งโดยชอบถึงสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ จนกว่าจะได้รับการแจ้งเป็นอย่างอื่นจากประเทศไทย

แม้ว่าความเห็นของอธิบดีจะเป็นไปในทิศทางดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงเจตจำนงของประเทศไทยในการเลี่ยงพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ประเทศไทยยังคงมีหน้าที่ต้องแจ้งถึงการใช้มาตรการอันเป็นการเลี่ยงพันธกรณีดังกล่าวและการขยายระยะเวลาประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินภายหลังวันที่ 30 มิถุนายน 2563 เป็นการเพิ่มเติม มิฉะนั้น การเลี่ยงพันธกรณีใด ๆ ที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นจะถือเป็นการละเมิดพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศโดยประเทศไทย อนึ่ง การจำกัดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้จำกัดสิทธิในภาวะปกติ มิใช่กฎหมายที่ใช้เพื่อเลี่ยงพันธกรณีภายใต้ข้อยกเว้นสำหรับภาวะฉุกเฉินแห่งรัฐภายใต้ ICCPR

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์สำหรับภาวะฉุกเฉินสาธารณะภายใต้ ICCPR หรือไม่

มีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะยังคงมีการบังคับใช้มาตรการฉุกเฉินอันอาจมีผลเป็นการเลี่ยงพันธกรณีอาศัยบทบัญญัติภายใต้ ICCPR โดยไม่มีการแจ้งการเลี่ยงพันธกรณีเป็นการเพิ่มเติม บันทึกกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีความจำเป็นต้องประเมินมาตรการฉุกเฉินของประเทศไทยตามหลักเกณฑ์สำหรับการเลี่ยงพันธกรณี

คำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน¹⁶ ยังขาดความชัดเจนว่าหมายถึงสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงถึงระดับที่ “คุกคามความอยู่รอดของชาติ”¹⁷ อันเป็นเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการเลี่ยงพันธกรณีตามข้อ 4 ของ ICCPR หรือไม่

¹⁶ มาตรา 4 “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ได้รับการบัญญัติไว้ว่า: “สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน ... ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง”

¹⁷ หลักการที่ 39 ของหลักการสิราคูซ่า (Siracusa Principles) ว่าด้วยบทบัญญัติของข้อจำกัดและการเลี่ยงหรือการระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง วางหลักการไว้ว่า เหตุการณ์ความไม่สงบหรือการใช้ความรุนแรงอาจไม่ถึงขั้นเป็น “ภัยต่อความอยู่รอดของชาติ” สถานการณ์ดังกล่าวต้องเป็นภัยที่เกิดขึ้นจริงและใกล้จะถึง และร้ายแรงถึงขนาดที่จะ (1) กระทบต่อประชาชนทั้งหมด และกระทบต่อพื้นที่บางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐ และ (2) เป็นภัยต่อความปลอดภัยทางกายภาพของประชาชน ความเป็นอิสระทางการเมือง หรือบูรณภาพ

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 อ้างถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโรคโควิด-19 ว่าเป็นโรคที่ติดต่อได้ง่าย ยังไม่มีวัคซีนป้องกันโรคและไม่มียารักษาโรคโดยตรง ประกอบกับอ้างถึงจำนวนผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตจากโรคเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลก อีกทั้งยังอ้างถึงการที่องค์การอนามัยโลกประกาศให้สถานการณ์ดังกล่าวเป็นการระบาดใหญ่ จึงเป็น “สถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งต้องใช้มาตรการเข้มงวดและเร่งด่วนเพื่อควบคุมมิให้โรคแพร่ระบาดออกไปในวงกว้าง” “จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของประชาชน และการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน” โดยมีการอ้างถึงเหตุ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” และ “ความปลอดภัยของประชาชน” ในการใช้บังคับมาตรการเพื่อจำกัดสิทธิ¹⁸

การระบาดใหญ่อย่างร้ายแรงของโรคติดต่ออย่างคุกคามความมั่นคง สุขภาพและชีวิตของประชากร อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน มีผู้ติดเชื้อโรคโควิด-19 จำนวนทั้งสิ้น 934 รายและผู้เสียชีวิตจำนวนสี่รายในประเทศไทย¹⁹ จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข ภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ประมาณหนึ่งเดือน อัตราการติดเชื้อโรคโควิด-19 ลดลงอย่างมาก²⁰ และในภายหลังไม่ปรากฏบันทึกผู้ติดเชื้อรายใหม่ในประเทศเป็นระยะเวลาหลายเดือนโดยข้อมูลจำนวนผู้ติดเชื้อที่บันทึกได้เป็นตัวเลขจำนวนผู้ติดเชื้อที่เดินทางกลับจากต่างประเทศและพำนักในสถานที่กักกันของรัฐ การระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกที่สองเริ่มต้นขึ้นในเดือนธันวาคม 2563 พบในบางจังหวัดของประเทศไทย และชะลอตัวลงเมื่อสิ้นสุดเดือนมกราคม 2564²¹ ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน 2564 การระบาดระลอกที่สามเริ่มต้นขึ้น โดยมีแหล่งของการแพร่ระบาดเริ่มต้นจากย่านสถานที่ท่องเที่ยวกลางคืนในกรุงเทพมหานคร ภายในเวลาเพียงสองเดือน จำนวนผู้ติดเชื้อทั่วประเทศเพิ่มขึ้นกว่าเก้าเท่าตัว จากจำนวน 28,900 ราย เป็นจำนวนมากกว่า 264,000 ราย และมีจำนวนเสียชีวิตจากโรคโควิด-19 ทั้งสิ้นจำนวน 2,080 ราย จากข้อมูลเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2564²²

แห่งดินแดนของรัฐ หรือความเป็นอยู่หรือการทำงานของสถาบันที่จำเป็นต่อการคุ้มครองและประกันสิทธิที่ได้รับการรับรองภายใต้ ICCPR

¹⁸ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร, 25 มีนาคม 2563, เข้าถึงได้ที่:

https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/migrate_directory/news3-20200326-161207-994002.pdf.

¹⁹ กรมควบคุมโรค, ‘โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)’, เข้าถึงได้ที่:

<https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/eng/index.php>.

²⁰ กรมควบคุมโรค, ‘สถิติ, เข้าถึงได้ที่: <https://covid19.ddc.moph.go.th/>

²¹ บางกอกโพสต์, ‘กระทรวงมั่นใจว่าการระบาดระลอกที่สองจะสิ้นสุดภายในเดือนนี้’, เข้าถึงได้ที่:

<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2047919/ministry-confident-second-wave-will-end-this-month>.

²² ดูข้อมูลล่าสุดได้ที่: <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/eng/index.php>.

ถึงแม้ว่าสถานการณ์ครั้งนี้จะเป็นวิกฤตทางด้านสาธารณสุขที่ร้ายแรงประกอบกับต้องมีการใช้มาตรการที่เข้มงวด หน่วยงานรัฐกลับล้มเหลวในการแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ดังกล่าวมีความร้ายแรงถึงขั้นคุกคามความอยู่รอดของชาติ อันจำเป็นถึงขั้นต้องใช้การเลี้ยวผันกรณีในสิทธิเสรีภาพในการโยกย้ายเพิ่มเติม แทนการใช้การจำกัดสิทธิโดยทั่วไปภายใต้ข้อ 12(3) ของ ICCPR (โปรดดูข้างล่าง)

นอกจากนี้ ถือได้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการจัดการระบาดของโรคโควิด-19 ในประเทศระหว่างไตรมาสที่สามและไตรมาสที่สี่ของปี 2563 ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังประสบกับอุปสรรคในการรับมือกับการระบาดระลอกที่สาม รัฐบาลยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงเหตุจำเป็นในการใช้อำนาจภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน และการเลี้ยวผันกรณีในการคุ้มครองเสรีภาพในการโยกย้าย เนื่องจากในช่วงต้นปี 2563 อัตราการติดเชื้อค่อนข้างต่ำ มีการกล่าวอ้างว่าการใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง โดยมีวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข อย่างเช่น ในการใช้ปราบปรามกลุ่มนักกิจกรรมทางการเมืองที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (ดังอธิบายต่อไปในหัวข้อที่ 3)²³

การจำกัดสิทธิมนุษยชนอันไม่อาจเลี้ยวผันกรณีได้

โรคโควิด-19 เป็นโรคระบาดใหญ่ทั่วโลก ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและเกือบทุกประเทศทั่วโลก แม้ว่าโรคระบาดใหญ่อาจจะไม่มี ความร้ายแรงถึงขั้น “คุกคามความอยู่รอดของรัฐ” อันเป็นเหตุให้สามารถเลี้ยวผันกรณีภายใต้ข้อ 4 ของ ICCPR ได้ แต่โรคระบาดยังถือเป็นเหตุในการจำกัดสิทธิบางประการ โดยเฉพาะเพื่อ “คุ้มครองสาธารณสุข”

การจำกัดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบางประการดังต่อไปนี้สามารถกระทำได้ โดยต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ได้แก่ การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น: ข้อ 12(3) (เสรีภาพในการโยกย้าย) ข้อ 14(1) (สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเปิดเผย) ข้อ 18(3) (เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของตน) ข้อ 19(2) และ 19(3) (เสรีภาพในการแสดงออกและข้อมูลข่าวสาร) ข้อ 21 (เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ) และข้อ 22(2) (เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม) ในประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับวันที่ 25 มีนาคม มีการอ้างถึง “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” และ “ความปลอดภัยของประชาชน” ซึ่งอาจสามารถใช้เป็นเหตุสำหรับการใช้มาตรการอันอาจมีผลเป็นการจำกัดการใช้สิทธิมนุษยชนบางประการได้

การจำกัดสิทธิจะต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ ยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ดังจะอธิบายต่อไปในหัวข้อที่ 3 ยังคงมีข้อห่วงกังวลว่าการใช้

²³ ดูตัวอย่าง, Marwaan Macan-Markar, ‘ประเทศไทยมุ่งขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับโควิดแม้ว่าจะไม่มีผู้ป่วยรายใหม่’, Nikkei Asia, 29 มิถุนายน 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://asia.nikkei.com/Politics/Turbulent-Thailand/Thailand-seeks-to-extend-COVID-emergency-despite-no-new-cases>; ข้อ 19, ‘ประเทศไทย: ยุติการใช้อำนาจฉุกเฉินเพื่อจำกัดสิทธิของผู้ชุมนุม’, 29 มิถุนายน 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.19.org/resources/thailand-stop-using-emergency-powers-to-restrict-the-rights-of-protesters/>; และ Thaiger, ‘นักกิจกรรมวิจารณ์การขยายกำหนดระยะเวลา พ.ร.ก. “ว่ามีเหตุผลทางการเมือง”’, 1 กรกฎาคม 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://thethaiger.com/coronavirus/activists-slam-politically-motivated-decree-extension>.

มาตรการดังกล่าวอันเป็นการจำกัดสิทธินั้น ไม่มีความจำเป็นและไม่ได้สัดส่วน ตลอดจนไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ อันที่จริงแล้วยังคงมีประเด็นคำถามว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว การใช้มาตรการเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายในการคุ้มครองสาธารณสุข ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

พระราชบัญญัติโรคติดต่อ

การใช้มาตรการที่บัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (พ.ร.บ. โรคติดต่อ)²⁴ อาจเพียงพอสำหรับใช้รับมือกับการระบาดใหญ่ในประเทศไทย โดยไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน²⁵ เนื่องจากบทบัญญัติของ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน มีลักษณะที่คลุมเครือและสามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง และให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างไม่จำกัดดังปรากฏตามมาตรา 9, 11 และ 12²⁶ ในขณะที่ พ.ร.บ. โรคติดต่อ ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบจากคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ ในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ รวมไปถึง การประกาศกำหนดโรคติดต่อที่ต้องมีการเฝ้าระวัง การประกาศเขตติดโรค การกำหนดช่องทางเข้าออกในราชอาณาจักรให้เป็นด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ และการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค²⁷ นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด สามารถสั่งปิดสถานที่ และสั่งให้ผู้ที่เป็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคติดต่อหยุดการประกอบอาชีพเป็นการชั่วคราวหรือห้ามเข้าไปในสถานที่ใด²⁸ นอกจากนี้ พ.ร.บ. โรคติดต่อ ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อผู้ที่ประจำด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรา 34 และ มาตรา 37-42 ของพระราชบัญญัติ ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งต้องโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนจนถึงสองปี หรือปรับระหว่าง 10,000 และ 500,000 บาท (319-15,980 ดอลลาร์สหรัฐ) หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁹ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตอยู่ว่า พ.ร.บ.โรคติดต่อ ไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการสั่งปิดพื้นที่หรือห้ามการเดินทางสำหรับบุคคลที่ไม่ได้เป็นโรคติดต่อหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคติดต่อ

²⁴ เข้าถึงได้ที่:

https://ddc.moph.go.th/uploads/ckeditor/c74d97b01eae257e44aa9d5bade97baf/files/001_2gcd.pdf

²⁵ ดู, มุลนิธิसानวัฒนธรรม, ‘ยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน ใช้บังคับ พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 และสนับสนุนเงินงบประมาณกองทุนสาธารณสุขเพื่อรับมือกับไวรัสโคโรนา 2019’, 19 เมษายน 2563, เข้าถึงได้ที่:

<https://crcfthailand.org/2563/04/21/crcf-statement-lift-the-state-of-emergency-enforce-the-2015-communicable-diseases-act-and-increase-public-health-funds-to-cope-with-covid-19/>

²⁶ สำหรับบทวิเคราะห์โดยละเอียด, ดูบันทึกทางกฎหมายของ ICJ 2563 พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน, หน้า 13-21

²⁷ มาตรา 6, 7 และ 8, พระราชบัญญัติโรคติดต่อ.

²⁸ มาตรา 35, พระราชบัญญัติโรคติดต่อ.

²⁹ มาตรา 49-57, พระราชบัญญัติโรคติดต่อ.

ในการรับมือกับการระบาดใหญ่ระลอกที่สองและสาม อันที่จริงแล้วมาตรการส่วนใหญ่สำหรับใช้ควบคุมไวรัสเป็นมาตรการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนด เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งให้มีการปิดสถานที่บางประเภท³⁰ และออกคำสั่งให้ผู้ที่พักอาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครต้องสวมใส่หน้ากากอนามัยตลอดเวลาที่อยู่นอกเคหสถาน³¹ โดยอาศัยอำนาจภายใต้ พ.ร.บ. โรคติดต่อ และ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจสั่งห้ามออกนอกเคหสถานในเวลากำหนดหรือห้ามการเดินทางตาม พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงเริ่มต้นการระบาดใหญ่³² ผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายจังหวัดเพียงแต่ “ขอความร่วมมือ” ประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ออกจากเคหสถานในเวลากลางคืน³³ อีกทั้ง ยังอาศัยอำนาจภายใต้มาตรา 34 ของ พ.ร.บ. โรคติดต่อ ในการกำหนดให้ผู้เดินทางเข้ามาในจังหวัดต้องสังเกตอาการด้วยตนเองหรือกักตัวเองเป็นระยะเวลา 14 วัน³⁴

แต่ทว่า รัฐบาลยังคงให้การยืนยันว่าการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. โรคติดต่อ นั้นไม่เพียงพอสำหรับการรับมือกับการระบาดใหญ่เนื่องจาก พ.ร.บ. ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งกับเจ้าพนักงานในหน่วยงานต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง³⁵ รายงานของกระทรวงสาธารณสุขและองค์การอนามัยโลกกล่าวว่า “พ.ร.บ. โรคติดต่อ ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อรับมือกับสถานการณ์การระบาดของโรคที่ไม่รุนแรงในวงจำกัด ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวจึงต้องอาศัยกลไกภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อกำหนดมาตรการทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องทางด้านสาธารณสุข” รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการประกาศใช้สถานการณ์

³⁰ ดู ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 25), เข้าถึงได้ที่:

<http://www.prbangkok.com/th/post/view/MDY1cDBzNnM0NHlyb3Ezc3E2NnEyNDk0cDRyOTQzcjQ4MjQzMg==>

³¹ ดู ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ให้ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครสวมหน้ากากอนามัยหรือหน้ากากผ้าทุกครั้งตลอดเวลาที่ออกนอกเคหสถาน หรือสถานที่พำนัก, เข้าถึงได้ที่:

<http://www.prbangkok.com/th/post/view/MDY1cDBzNnM0NHlyb3Ezc3E2NnEyNDk0cDRyOTQzcjQwMzQzMg==>

³² ดู มาตรา 1 และ 5, ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 5), ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2564, เข้าถึงได้ที่:

http://web.krisdika.go.th/data/slideshow/File/5_3-13-5-63-FN.pdf

³³ ตัวอย่าง, Khaosod English, ‘การกำหนดเคอร์ฟิวโดยใช้คำเรียกอื่น จังหวัดนนทบุรี “ขอความร่วมมือ” ให้ประชาชนอยู่ในที่พักในเวลากลางคืน’, 24 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่:

<https://www.khaosodenglish.com/news/crimecourtsalamity/2021/04/24/a-curfew-by-any-other-name-nonthaburi-asks-residents-to-stay-home-at-night/>

³⁴ ตัวอย่าง, คำสั่งที่ 3929(2564) มาตรการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) และการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ, ลงวันที่ 19 เมษายน 2564, เข้าถึงได้ที่:

http://www.prachuaphirirakhan.go.th/_2018/files/com_news/2021-04_35517ee4d9330ca.pdf

³⁵ Post Today, “วิษณุ วอนเห็นใจปมต่อ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ลุยแก้ พ.ร.บ.โรคติดต่อใน 1 ปี”, 1 กรกฎาคม 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.posttoday.com/politic/news/627368>.

ฉุกเฉินตาม พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินอยู่หลายครั้ง³⁶ เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ นอกเหนือจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขเพื่อดำเนินมาตรการที่จำเป็น ทางออกที่ดีที่สุดคือการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. โรคติดต่อ เพื่อให้กำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้กับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการที่จำเป็นและได้สัดส่วน ภายใต้การประสานงานกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข เหตุผลหนึ่งเป็นเพราะว่า พ.ร.บ. โรคติดต่อโดยทั่วไปก็ยังคงมีความเหมาะสมและยังเป็นกลไกที่ได้รับการนำมาบังคับใช้ในการควบคุมการระบาดของโรค ในระลอกที่สามซึ่งร้ายแรงอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2564 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโรคติดต่อ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (ร่าง พ.ร.บ.)³⁷ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวได้รับการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของกระทรวงสาธารณสุข และมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ 10 ถึง 28 เมษายน 2564 ก่อนที่จะนำเสนอต่อรัฐสภาในภายหลัง³⁸

ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดมาตรการพิเศษสำหรับกรณีที่มีการประกาศ “โรคติดต่ออันตรายร้ายแรง”³⁹ และเป็นไปเพื่อ “ประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพ และความปลอดภัยของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่ามีสถานการณ์อันเป็นวิกฤตจากโรคติดต่ออันตรายร้ายแรงหรืออาจเป็นอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ หรือการดำรงชีวิตตามปกติของประชาชนอย่างรุนแรงและกว้างขวาง หากปล่อยเนิ่นช้าไว้จะเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ไม่ว่าสถานการณ์นั้นจะเกิดขึ้นในราชอาณาจักร หรือเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร” ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นสมควร “ใช้มาตรการพิเศษเพื่อป้องกัน ควบคุม ระวังยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน” นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สามารถประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข” เพื่อบังคับใช้ในประเทศไทย หรือในบางท้องที่ของราชอาณาจักร “ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์” ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขให้ใช้บังคับไม่เกินสามเดือนนับแต่วันที่ประกาศ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกคราวละไม่เกินสามเดือน⁴⁰

³⁶ กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทย และองค์การอนามัยโลก, ‘การร่วมประเมินสถานการณ์ด้านสาธารณสุขในการรับมือกับไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทย, 20-24 กรกฎาคม 2563, เข้าถึงได้ที่:

<https://www.who.int/docs/default-source/searo/thailand/iar-covid19-en.pdf>

³⁷ สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, ‘คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคติดต่อฉบับใหม่’, 22 ธันวาคม 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://thainews.prd.go.th/en/news/detail/TCATG201222203855264>.

³⁸ กรมควบคุมโรค, ‘สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติโรคติดต่อ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว’, 28 พฤษภาคม 2564, เข้าถึงได้ที่:

https://ddc.moph.go.th/uploads/ckeditor2//files/result_opinions.pdf

³⁹ คำนิยามได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 44/1 ของ ร่าง พ.ร.บ..

⁴⁰ มาตรา 44/2, ร่าง พ.ร.บ.

ภายใต้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว คณะกรรมการควบคุมโรคติดต่อแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลายประการด้วยกัน อาทิ การเสนอแผนปฏิบัติการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคติดต่อร้ายแรงต่อคณะรัฐมนตรี การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการเดินทางภายในประเทศ และการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร⁴¹ ตลอดจนมอบหมายหน้าที่ให้คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดต้องปฏิบัติ⁴²

เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อมีอำนาจเผยแพร่ข้อมูลบางประเภทของผู้เป็นโรคติดต่ออันตรายร้ายแรงหรือผู้ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีโรคติดต่อ รวมถึงผู้ที่สัมผัสโรคเพื่อประโยชน์ในการเฝ้าระวัง รักษา หรือป้องกันการแพร่ระบาด นอกจากนี้ร่าง พ.ร.บ. ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการควบคุมโรคติดต่อแห่งชาติในการกำหนดให้ผู้ที่มิถิ่นพำนักติดตั้งโปรแกรมลงบนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถแจ้งเตือนเจ้าของให้ทราบถึงความเสี่ยงที่จะติดโรค⁴³ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท (160 ดอลลาร์สหรัฐ)⁴⁴ และจะต้องไม่มีการนำบรรดาข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บไปใช้เพื่อการอื่นนอกเหนือจากการนำไปใช้เพื่อตรวจตรา รักษาและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และใช้เพื่อศึกษา วิจัย หรือกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดในอนาคต ตลอดจนห้ามเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลที่อาจบ่งบอกถึงตัวตนเจ้าของข้อมูล⁴⁵ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 300,000 บาท (9,628 ดอลลาร์สหรัฐ) หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁶

อย่างไรก็ตาม ร่าง พ.ร.บ. กำหนดข้อจำกัดการใช้อำนาจตรวจสอบของศาล ในทำนองคล้ายกับ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน ว่า “ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มาตรการ หรือการกระทำที่คณะกรรมการกำหนดหรือดำเนินการ ... [ระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข] ... ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ร่าง พ.ร.บ. ยังตัดสิทธิไม่ให้บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อเพื่อการเฝ้าระวัง ป้องกัน หรือควบคุมโรคติดต่อ ดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่ได้รับ บทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นการละเมิดสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลสำหรับการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามข้อ 2 ของ ICCPR ดังอธิบายต่อไปในหัวข้อที่ 4

พวกเรามีข้อห่วงกังวล ถ้าหากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้เป็นไปอย่างล่าช้า อาจกระทบกับการรับมือกับการระบาดใหญ่ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ควรได้รับการบังคับใช้ ทดแทนการใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินอันไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ยังคงต้องมีการทบทวนบทบัญญัติ

⁴¹ ร่าง พ.ร.บ. บัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการห้ามผู้ที่มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร

⁴² มาตรา 44/4, ร่าง พ.ร.บ.

⁴³ มาตรา 44/9, ร่าง พ.ร.บ.

⁴⁴ มาตรา 51, ร่าง พ.ร.บ.

⁴⁵ มาตรา 44/9, ร่าง พ.ร.บ.

⁴⁶ มาตรา 62, ร่าง พ.ร.บ.

ดังกล่าวให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศของไทย อันรวมไปถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล

3. มาตรการภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน

มาตรา 9 ของ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินบัญญัติให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนด ในกรณีที่มีความจำเป็น “เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ [ฉุกเฉิน] ร้ายแรงมากขึ้น” ในการรับมือกับการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ได้มีการออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 ดังนี้

- ก. การห้าม “การชุมนุม การทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการ ดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ทั้งนี้ภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง” ระหว่างปี 2563 และ 2564⁴⁷
- ข. การห้ามเสนอข่าวหรือทำให้แพร่หลายทางสื่อต่าง ๆ ซึ่งมีข้อมูลข่าวสาร “อันเกี่ยวกับสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด 19) อันไม่เป็นความจริงและอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอันทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”⁴⁸ และ
- ค. การปิดช่องทางเข้ามาในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นทางอากาศ ทางน้ำ หรือทางบก และกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้ผู้มีสัญชาติไทยที่เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตาม⁴⁹

ข้อห้ามดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิดังต่อไปนี้

⁴⁷ ข้อห้ามมิให้ชุมนุมถูกกำหนดไว้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 ภายใต้ ข้อ 5, ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1), เข้าถึงได้ที่:

https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfl.2iULZ/migrate_directory/news3-20200329-164122-910029.pdf

(‘ข้อกำหนด (ฉบับที่ 1)’). ภายหลังจากนั้นค่อย ๆ ได้รับการผ่อนปรน และอนุญาตให้สามารถรวมตัวในบางสถานการณ์ ดังที่กำหนดภายใต้ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ฉบับที่ 5, 7, 9 และ 10) ก่อนที่จะถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2563 โดยอาศัยอำนาจภายใต้ ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (ฉบับที่ 13) อย่างไรก็ตามการประกาศห้ามการรวมตัวอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563 โดยข้อ 3 ของ ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 15). คำแปลของข้อกำหนดข้างต้นสามารถเข้าถึงได้ที่: <https://www.mfa.go.th/en/content-category/press-release-and-information-2?p=1>.

⁴⁸ ข้อ 6, ข้อกำหนด (ฉบับที่ 1)

⁴⁹ ข้อ 3, ข้อกำหนด (ฉบับที่ 1)

- เสรีภาพในการโยกย้ายอันได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อ 12 ของ ICCPR ด้วยการกำหนดเงื่อนไขสำหรับผู้ที่มีสัญชาติไทยที่เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักร
- เสรีภาพในการชุมนุมอันได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อ 21 ของ ICCPR
- เสรีภาพในการแสดงออกและการได้รับข้อมูลข่าวสารอันได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อ 19 ของ ICCPR

ICJ ขอแสดงความห่วงกังวลเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีภายใต้ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามมาตรา 9 ในปัจจุบัน เนื่องจากมาตราดังกล่าวให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการวางข้อจำกัดเหนือสิทธิเสรีภาพในการโยกย้าย เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม โดยปราศจากความชัดเจนและเป็นไปอย่างกว้างขวาง⁵⁰

มาตรการที่ปราศจากความชัดเจน

มีการกำหนดมาตรการจำกัดสิทธิทั้งสิ้นสองรูปแบบ และเป็นมาตรการที่ปราศจากความชัดเจน อีกทั้งยังสามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง มาตรการแรก คือ การห้ามการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยมี “เจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารอันทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” มาตรการที่สอง คือ “การกระทำการใดภายในเขตพื้นที่ที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง” การใช้คำนิยามว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” “ศีลธรรมอันดี” “ความไม่สงบ” และ “ความมั่นคง” โดยไม่มีการกำหนดคำจำกัดความที่ชัดเจน สำหรับปรับใช้ในแต่ละบริบทที่ต้องนำมาตราดังกล่าวไปบังคับใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายสอดคล้องกับข้อ 19(3) และข้อ 21 ของ ICCPR⁵¹

ถ้าหากพิจารณาการใช้มาตราดังกล่าวจะพบว่ามาตราดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและหลักความจำเป็นตามข้อ 12 ข้อ 19 และข้อ 21 ของ ICCPR อีกทั้ง สถานการณ์ยังไม่ถึงขั้นเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของชาติอันจำเป็นต้องใช้มาตราดังกล่าว ตามข้อ 4 ของ ICCPR

บทลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วน

พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน กำหนดโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินสองปี หรือโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 40,000 บาท (ประมาณ 1,283 ดอลลาร์สหรัฐ) หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵² สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ในบริบทของโรคโควิด-19 ระวังโทษ

⁵⁰ บันทึกทางกฎหมายเรื่อง พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน ของ ICJ 2563, หน้า 16-20.

⁵¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 34’, CCPR/C/GC/34, ย่อหน้า 25; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37’, CCPR/C/GC/37, ย่อหน้า 44. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยืนยันว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิด้านการแสดงออก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การรวมตัวกันเป็นสมาคม และการชุมนุม จะต้องมีการบัญญัติอย่างเจาะจงชัดเจนเพื่อให้บุคคลสามารถทำความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ให้อำนาจอย่างกว้างขวางหรือการใช้ดุลยพินิจแต่เพียงฝ่ายเดียวในการบังคับใช้กฎหมาย

⁵² มาตรา 18, พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน

ดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงการฝ่าฝืนมาตรการที่มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ด้านสาธารณสุขในการคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิตและสิทธิในสุขภาพ จากข้อมูลของศาลยุติธรรม เฉพาะในเดือนเมษายน 2563 มีบุคคลจำนวน 23,628 รายที่ถูกดำเนินคดีฐานฝ่าฝืนข้อกำหนดภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ประกาศใช้เพื่อยุติการระบาดของโรคโควิด-19⁵³

ข้อจำกัดสำหรับผู้ที่มีสัญชาติไทยที่เดินทางกลับเข้าราชอาณาจักร

ในการรับมือกับโรคโควิด-19 มีการประกาศใช้กฎเกณฑ์ใหม่สำหรับผู้เดินทางเข้าสู่ราชอาณาจักร ดังนี้ ผู้ที่มีสัญชาติไทยต้องขอหนังสือรับรองเพื่อใช้เดินทางกลับเข้าราชอาณาจักรจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ในประเทศที่ตนพำนัก และต้องขอใบรับรองแพทย์ที่รับรองว่าผู้เดินทางมีสภาพร่างกายที่สมบูรณ์สำหรับการเดินทาง (fit-to-travel) ภายในช่วงเวลา 72 ชั่วโมงก่อนการเดินทาง การออกกฎดังกล่าวทำให้มีคนไทยติดค้างอยู่ในต่างประเทศในช่วงแรกของการระบาดใหญ่ และยังเป็นการละเมิดสิทธิในการเดินทางกลับเข้าประเทศของตนที่ได้รับ การรับรองในข้อ 12(4) ของ ICCPR อย่างเช่นกรณี ชาวไทยจำนวน 800 คน ติดค้างอยู่ในรัฐกลันตันประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนเมษายน 2563 เนื่องจากพวกเขาไม่มีเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการขอใบรับรองสุขภาพสำหรับการเดินทาง⁵⁴

การชุมนุม

มีการประกาศห้ามการชุมนุมโดยมีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ 26 มีนาคม และ 31 กรกฎาคม 2563 และมีการประกาศอีกครั้งหนึ่งที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม 2563 จนถึงปัจจุบัน ICJ ตั้งข้อสังเกตต่อการใช้ มาตรการดังกล่าวว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมแบบเหมารวม ด้วยการห้ามการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ และ มีลักษณะที่สามารถ “สันนิษฐานได้ว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน” และไม่ได้ “อาศัยการประเมินสถานการณ์ การชุมนุมและการกระทำของผู้ชุมนุมเป็นรายกรณี”⁵⁵

การประกาศห้ามการชุมนุมดังกล่าวโดยหน่วยงานรัฐเป็นการปราบปรามและขัดขวางการมีส่วนร่วมในการชุมนุมสาธารณะที่ส่วนใหญ่เป็นการชุมนุมประท้วงรัฐบาล อย่างเช่น การดำเนินคดี พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน กับผู้

⁵³ กองสารนิเทศและประชาสัมพันธ์ ศาลยุติธรรม, ‘เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เผยสถิติฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ระหว่างวันที่ 1-15 พ.ค.’, 16 พฤษภาคม 2563, เข้าถึงได้ที่:

<https://iprd.coj.go.th/th/content/page/index/id/193199>

⁵⁴ บางกอกโพสต์, ‘ชาวไทยกว่าร้อยคนติดค้างในประเทศมาเลเซียโดยไม่มีหนังสือรับรองสุขภาพสำหรับการเดินทาง’, 20 เมษายน 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1903600/hundreds-of-thais-stranded-in-malaysia-without-health-clearance>

⁵⁵ บันทึกทางกฎหมายเรื่อง พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน โดย ICJ, หน้า 18 – 19; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37’, CCPR/C/GC/37, ย่อหน้า 36 – 38.

ประวัตรัฐบาลสามคนที่จัดกิจกรรมรำลึกถึงวันครบรอบ 88 ปีแห่งการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475⁵⁶ ณ สกายวอล์คปทุมวันเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563 โดยมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมกว่า 200 ถึง 300 คน⁵⁷ แม้จะปรากฏว่าในช่วงเวลาเดียวกันรัฐบาลได้อนุญาตให้สามารถจัดกิจกรรมที่มีการรวมกลุ่มของคนจำนวนมาก เช่น การจัดการประชุม การสัมมนา การจัดนิทรรศการ การจัดเลี้ยง ดนตรี คอนเสิร์ต ในโรงแรม โรงมหรสพ ห้องประชุม ศูนย์ประชุม ศูนย์แสดงสินค้า โรงภาพยนตร์ หรือในสถานที่อื่น ๆ⁵⁸

ข้อมูลจากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (Thai Lawyers for Human Rights หรือ TLHR) องค์กรภาคประชาสังคมของไทย ระหว่างวันที่ 25 มีนาคม 2563 ถึง 29 เมษายน 2564 แสดงให้เห็นถึงการดำเนินคดีทั้งสิ้นจำนวน 145 คดี กับผู้ประท้วงและนักกิจกรรมจำนวน 492 ราย ว่ากระทำการฝ่าฝืน พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน และทำให้เกิดการระบาดของโรคโควิด-19 ICJ ไม่พบพยานหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่าการจัดกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าวเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการระบาดของโรคโควิด-19 เพิ่มขึ้น ประกอบกับหน่วยงานภาครัฐเองก็ไม่ได้นำเสนอข้อมูลสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าว⁵⁹

การเผยแพร่ “ข้อมูลเท็จ”

ตั้งแต่เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ปรากฏรายงานว่ามีผู้ถูกจับกุมภายใต้ข้อกล่าวหาว่ากระทำการเผยแพร่ “ข้อมูลเท็จ” เกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการรับมือกับการระบาดใหญ่ ในสื่อสังคมออนไลน์⁶⁰ แม้ว่าเจ้า

⁵⁶ ประชาไท, ‘การใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มต่อต้านรัฐบาล แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะประกาศไม่ใช้กฎหมาย, โดยศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน’, 29 สิงหาคม 2563, เข้าถึงได้ที่:

<https://prachatai.com/english/node/8753>

⁵⁷ MOB Data Thailand, ‘อ่านประกาศคณะราษฎร’, เข้าถึงได้ที่: <https://www.mobdatathailand.org/case-file/1596462010698/>.

⁵⁸ ข้อ 3, ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 10), เข้าถึงได้ที่: https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/migrate_directory/news3-20200618-095925-060442.pdf

⁵⁹ ในกรณีหนึ่ง พนักงานอัยการจังหวัดลำปางมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ชุมนุมที่ถูกตั้งข้อหาว่าฝ่าฝืนมาตรการฉุกเฉินที่กำหนดห้ามการชุมนุมในพื้นที่ที่แออัด โดยคำสั่งฉบับดังกล่าวให้เหตุผลไว้สามประการดังนี้ (1) การรวมตัวเกิดขึ้นในพื้นที่โล่ง ผู้ชุมนุมสวมหน้ากากและรักษาระยะห่างจากกัน พื้นที่จึงไม่แออัด (2) เนื้อหาการปราศรัยระหว่างการชุมนุมเป็นการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและไม่มีลักษณะเป็นการยุยงปลุกปั่น และ (3) ในขณะที่ชุมนุม ไม่ตรวจพบการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019. ดู: ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ‘เปิดคำสั่งไม่ฟ้องคดี พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ลำปาง ชี้ชุมนุมพื้นที่โล่งแจ้ง ผู้ชุมนุมสวมหน้ากาก ไม่พบการติดเชื้อไวรัส’, 25 เมษายน 2021, เข้าถึงได้ที่: <https://tlhr2014.com/archives/28755>. <https://tlhr2014.com/archives/28755>.

⁶⁰ ตัวอย่าง, บางกอกโพสต์, “การจับกุมสองบุคคลที่เผยแพร่ข่าวเท็จเกี่ยวกับไวรัส”, 30 มกราคม 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1847099/two-held-for-sharing-fake-news-on-virus>; The Thaiger, “จับกุม 9 คนที่เผยแพร่ข่าวเท็จเกี่ยวกับไวรัสโคโรนา 2019 การแจกเงินช่วยเหลือของรัฐบาล”, 6 มิถุนายน

พนักงานยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการเผยแพร่ “ข้อมูลเท็จ” ดังกล่าวกระทำด้วยเจตนาร้ายหรือโดยมิชอบ ICJ เห็นด้วยว่าจำเป็นต้องมีการปราบปรามการเผยแพร่ข้อมูลเท็จบนสื่อออนไลน์เพื่อปกป้องสาธารณสุขท่ามกลางความไม่แน่นอนในการระบาดของโรค แต่หน่วยงานรัฐจำต้องหาทางใช้วิธีการอื่นนอกเหนือจากโทษทางอาญาและการให้จ่ายค่าปรับจำนวนมาก เปลี่ยนเป็นมาตรการที่ได้สัดส่วนและไม่เป็นการล่วงล้ำสิทธิในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อย่างเช่นให้หน่วยงานของรัฐทำการชี้แจงข้อมูลเท็จอย่างรวดเร็วสม่ำเสมอและชัดเจน ก็เพียงพอสำหรับการปกป้องสาธารณสุข อีกทั้งยังเป็นการเคารพสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและข้อมูลข่าวสาร⁶¹

4. การจำกัดการตรวจสอบโดยศาล

มาตรการฉุกเฉินซึ่งมีผลเป็นการจำกัดหรือรบกวนการใช้สิทธิมนุษยชน จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลไม่ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการเสี่ยงพันธกรณีหรือการจำกัดสิทธิโดยทั่วไป⁶² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยืนยันในหลายครั้งว่า ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้มาตรการต่าง ๆ ในระหว่างช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน⁶³ อีกทั้งยังต้องเคารพสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้กติกา อันได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อ 2 ของ ICCPR⁶⁴ แท้จริงแล้วบทบาทในการใช้อำนาจตรวจสอบโดยศาลนั้นทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขอย่างในเหตุการณ์โรคโควิด-19 เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสภาพการณ์ดังกล่าวจึงถูกจำกัดภายใต้ข้อจำกัดการเดินทาง

อย่างไรก็ตามมาตรา 16 ของ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน บัญญัติกีดกันการใช้อำนาจตรวจสอบของศาลปกครองไว้อย่างชัดเจน ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครอง เคยตีความบทบัญญัติของ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน ว่าผลเป็นการตัดอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาตรวจสอบมาตรการต่าง ๆ ภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน นักกิจกรรมยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2563 เพื่อให้ตรวจสอบกฎหมายที่ประกาศโดยรัฐบาลที่กำหนดให้ผู้ที่มีสัญชาติไทยต้องได้รับหนังสือ

2563, เข้าถึงได้ที่: <https://thethaiger.com/hot-news/crime/9-arrested-for-sharing-fake-news-about-covid-19-government-handouts>

⁶¹ ICJ, ‘เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: รัฐต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิในการดำเนินการต่อต้านการนำเสนอมั่วเกี่ยวกับไวรัสโคโรนา 2019 ทางสื่อออนไลน์’, 1 เมษายน 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.icj.org/southeast-asia-states-must-respect-and-protect-rights-in-combating-misinformation-online-relating-to-covid-19/>.

⁶² ICJ, ‘ข้อคิดเห็นทางกฎหมายต่อปฏิญญาเจนีวาของ ICJ : ผดุงหลักนิติธรรมและบทบาทของผู้พิพากษาและทนายความในภาวะวิกฤติ’, หลักการที่ 1; และ ICJ, ‘ข้อเสนอแนะต่อปฏิญญา’, 2011, หน้า 1-15, เข้าถึงได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2011/05/ICJ-genevadeclaration-publication-2011.pdf>

⁶³ ตัวอย่างเช่น, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตโดยสรุปกรณีประเทศโคลอมเบีย’, CCPR/C/79/Add. 76, ย่อหน้า 38 และย่อหน้า 23; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตโดยสรุปกรณีประเทศศรีลังกา’, CCPR/C/79/Add.56, ย่อหน้า 13.

⁶⁴ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31, ย่อหน้า 14 – 17.

รับรองจากสถานทูตและใบรับรองแพทย์เพื่อเดินทางกลับเข้าสู่ประเทศไทย⁶⁵ เพื่อรับมือกับสถานการณ์โรคโควิด-19 ส่งผลให้มีผู้ติดค้างในต่างประเทศเป็นจำนวนมากต่อมาในวันที่ 2 เมษายน 2563 ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำร้อง เนื่องจากศาลมีเขตอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายของมาตรการที่ประกาศใช้ภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน⁶⁶

ในเวลาต่อมา นักกิจกรรมดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพฯ ในเดือนมิถุนายน 2553 ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเคยพิจารณาประเด็นว่าการที่กฎหมายบัญญัติกั้นการใช้อำนาจของศาลปกครองภายใต้มาตรา 16 ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำพิพากษาว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยให้เหตุผลว่า “ผู้ได้รับความเสียหาย [จากการดำเนินการตามพ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน] ยังสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแพ่ง”⁶⁷ อีกทั้งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2557 ศาลแพ่งเคยมีคำสั่งห้ามไม่ให้รัฐบาลบังคับใช้ข้อกำหนดที่ประกาศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินกับกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลเนื่องจากเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ชุมนุม⁶⁸ อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2563 ศาลแพ่งกรุงเทพฯ พิพากษากลับคำพิพากษาในคดีข้างต้น โดยให้เหตุผลว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน⁶⁹ ผลของคำพิพากษาที่แตกต่างกันนี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนเกี่ยวกับเขตอำนาจในการใช้อำนาจตรวจสอบมาตรการฉุกเฉินโดยศาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหายจากมาตรการดังกล่าวในการได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล

5. ความคุ้มครองทางกฎหมายจากการถูกดำเนินคดี

เมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงหรืออาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีพันธกรณีในการดำเนินการสอบสวนอย่างโปร่งใส อิสระและเป็นกลาง มีประสิทธิภาพและถี่ถ้วนในทันที และต้องนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม พันธกรณี

⁶⁵ แรกเริ่มกฎดังกล่าวออกโดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในประกาศลงวันที่ 19 มีนาคม 2563 ดูได้ที่: <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/news3-20200329-164122-910029.pdf> ต่อมาในวันที่ 25 มีนาคม 2563 พ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้นได้ออกมาตรการที่กำหนดเงื่อนไขในลักษณะเดียวกันไว้

⁶⁶ กรุงเทพธุรกิจ, ‘ศาลปกครองกลาง ไม่รับฟ้องปมประกาศ Fit to Fly สกัดโควิด-19 ส่วนสอง’, 21 เมษายน 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/874190> ต่อมาในวันที่ 12 ธันวาคม 2563 ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาศาลปกครองและรับคำร้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าประกาศที่ถูกต้องได้แก่ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย แม้หลังจากประกาศแล้วจะมีการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีข้อกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินในลักษณะเดียวกัน แต่เมื่อประกาศดังกล่าวออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ จึงมิใช่กรณีการกระทำตามพรก.ฉุกเฉินที่จะทำให้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 16 แห่งพรก.ฉุกเฉิน

⁶⁷ ศาลรัฐธรรมนูญ, ‘สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2553’, 9 มิถุนายน 2553, เข้าถึงได้ที่: https://english.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/ข้อ/file_import/center-law9_53.pdf.

⁶⁸ บางกอกโพสต์, ‘ศาลพิพากษาปกป้องผู้ชุมนุม’, 20 กุมภาพันธ์ 2557, เข้าถึงได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/395975/court-rules-to-protect-protesters>

⁶⁹ ไทยโพสต์, ‘ศาลแพ่งยกฟ้อง ร้องข้ามประเทศ รัฐทำได้ Fit to Fly’, 5 เมษายน 2563, เข้าถึงได้ที่: <https://www.thaipost.net/main/detail/62089>.

ดังกล่าวกำหนดได้รับการกำหนดไว้ภายใต้ ICCPR⁷⁰ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน (ข้อ 7) พิธีสารมินนิโซตาว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนกรณีที่ต้องสงสัยว่าเป็นการเสียชีวิตที่มีขอบด้วยกฎหมาย (ค.ศ. 2016)⁷¹ และชุดหลักการล่าสุดว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการจัดการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบ สำหรับกรณีที่มีการก่ออาชญากรรมร้ายแรง โดยเฉพาะการทรมาน และการประตบัติโดยมิชอบ การบังคับให้สูญหาย การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม⁷² สำหรับคำอธิบายของสิทธิเหล่านี้โดยละเอียดโปรดดูคู่มือว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการชดเชยของ ICJ⁷³

พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยมุ่งหมายจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมาตรา 17 บัญญัติให้ความคุ้มครองทางกฎหมายจากการดำเนินคดีทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย จากการปฏิบัติหน้าที่ตามพ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยต้องปรากฏว่าเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือเกินกว่ากรณีจำเป็น ทั้งนี้กฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบภายใต้พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากราชการได้

การบัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าเสียหายสำหรับการกระทำอันมิชอบโดยหน่วยงานราชการ เป็นการยืนยันสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลและได้รับการชดเชย แต่ในเวลาเดียวกัน มาตรา 17 กลับจำกัดความรับผิดชอบของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ด้วยการกำหนดให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่เจ้าพนักงานดังกล่าว⁷⁴

⁷⁰ ข้อ 2(3) ของ ICCPR, อธิบายเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31: ลักษณะของพันธกรณีของรัฐบาลภายใต้กติกา’, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, พฤษภาคม 2547, ย่อหน้าที่. 18, เข้าถึงได้ที่: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en (‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31’)

⁷¹ เข้าถึงได้ที่: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf>

⁷² ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31, ย่อหน้าที่. 18. สำหรับการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม, ดู หลักการที่ 8, หลักการพื้นฐานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืน: “สถานการณ์พิเศษอย่างเช่นความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองภายในหรือเหตุฉุกเฉินสาธารณะอื่น ไม่สามารถอ้างเป็นเหตุในการไม่ปฏิบัติตามหลักการขั้นพื้นฐานดังกล่าว”, เข้าถึงได้ที่: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/BASICP~3.PDF>.

⁷³ ICJ, ‘สิทธิในการได้รับการเยียวยาและการชดเชยสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง’, 2561, เข้าถึงได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/11/Universal-Right-to-a-Remedy-Publications-Reports-Practitioners-Guides-2018-ENG.pdf>.

⁷⁴ ในปี 2558 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการตรวจสอบรายงานครั้งแรกของประเทศไทยตามข้อ 40 ของ ICCPR ระบุว่าคณะกรรมการมีข้อห่วงกังวลอย่างยิ่งที่ พ.ร.ก. ให้ความคุ้มกันทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมายฉุกเฉิน จากการดำเนินคดีทางกฎหมายหรือทางวินัย อันเป็นการยกระดับปัญหาของการลายนวลพันผิดผิดกับ

6. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้มาตรการรับมือโรคโควิด-19 ของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการเคารพ ปกป้อง เติบโตสิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย ICJ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ยุติการใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน ดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่ใช้เพียงสิทธิในการโยกย้าย เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม อันเป็นสิทธิที่พวกเขาพึงมีและได้รับการรับรองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของไทย
2. แสดงความชัดเจนว่าประเทศไทยไม่ได้ทำการเลียงพันธกรณีใด ๆ ทั้งสิ้นภายใต้ข้อ 4 ของ ICCPR โดยการที่ไม่ได้แจ้งให้ประเทศสมาชิกของ ICCPR ทราบ
3. ให้การรับรองว่าหากมีการดำเนินการเลียงพันธกรณีภายใต้ข้อ 4 ในอนาคต การเลียงพันธกรณีต่าง ๆ จะสามารถจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิได้เพียงเฉพาะเท่าที่จำเป็น มีกำหนดระยะเวลา และได้สัดส่วนกับภัยคุกคาม และต้องไม่เป็นการระงับสิทธิต่าง ๆ แบบสมบูรณ์
4. ยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติของ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย ดังนี้
 - ประกันว่าการกำหนดเงื่อนไขหรือการจำกัดการใช้สิทธิอันได้รับการรับรองในทางสากลจะต้องเป็นไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีกำหนดระยะเวลา เพียงเท่าที่จำเป็น และได้สัดส่วนกับเหตุแห่งภัยคุกคาม
 - เลี่ยงการใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติอันคลุมเครือและสามารถตีความได้อย่างกว้างในการกำหนดข้อจำกัดสิทธิในการโยกย้าย สิทธิในการแสดงออก และสิทธิในการชุมนุม
 - ประกันว่าศาล รวมถึงศาลปกครอง สามารถใช้อำนาจตรวจสอบบรรดาข้อกำหนด ประกาศ และการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ อันอาศัยอำนาจภายใต้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉิน และประกันว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถเข้าถึงการเยียวยาอย่างเป็นผล
 - ประกันว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายจะไม่ได้รับการคุ้มกันทางกฎหมายโดยไม่มีเงื่อนไข หากเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวก่ออาชญากรรมระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ และ
5. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. โรคติดต่อ โดยเร็ว และอาศัยกรอบกฎหมายภายใต้ พ.ร.บ. โรคติดต่อในการรับมือกับการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 อย่างสอดคล้องกับพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย

ผู้กระทำความผิด” ดู: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตโดยสรุปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน: ประเทศไทย’, CCPR/CO/84/THA, 8 กรกฎาคม 2548, ย่อหน้า 13.

Commission Members

March 2021 (for an updated list, please visit www.icj.org/commission)

President:

Prof. Robert Goldman, United States

Vice-Presidents:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Executive Committee:

Justice Sir Nicolas Bratza, UK

Dame Silvia Cartwright, New Zealand

(Chair) Ms Roberta Clarke, Barbados-Canada

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Ms Hina Jilani, Pakistan

Justice Sanji Monageng, Botswana

Mr Belisário dos Santos Júnior, Brazil

Other Commission Members:

Professor Kyong-Wahn Ahn, Republic of Korea

Justice Chinara Aidarbekova, Kyrgyzstan

Justice Adolfo Azcuna, Philippines

Ms Hadeel Abdel Aziz, Jordan

Mr Reed Brody, United States

Justice Azhar Cachalia, South Africa

Prof. Miguel Carbonell, Mexico

Justice Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, United States

Justice Martine Comte, France

Mr Marzen Darwish, Syria

Mr Gamal Eid, Egypt

Mr Roberto Garretón, Chile

Ms Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Ms Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Ms Imrana Jalal, Fiji

Justice Kalthoum Kennou, Tunisia

Ms Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Justice Ketil Lund, Norway

Justice Qinisile Mabuza, Swaziland

Justice José Antonio Martín Pallín, Spain

Prof. Juan Méndez, Argentina

Justice Charles Mkandawire, Malawi

Justice Yvonne Mokgoro, South Africa

Justice Tamara Morschakova, Russia

Justice Willy Mutunga, Kenya

Justice Egbert Myjer, Netherlands

Justice John Lawrence O'Meally, Australia

Ms Mikiko Otani, Japan

Justice Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr Jarna Petman, Finland

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica

Mr Alejandro Salinas Rivera, Chile

Mr Michael Sfard, Israel

Prof. Marco Sassoli, Italy-Switzerland

Justice Ajit Prakash Shah, India

Justice Kalyan Shrestha, Nepal

Ms Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Justice Marwan Tashani, Libya

Mr Wilder Tayler, Uruguay

Justice Philippe Texier, France

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Justice Stefan Trechsel, Switzerland

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



**International
Commission
of Jurists**

9/4 Muban Seefah
Soi Phahonyothin 9
Phahonyothin Road
Samsennai, Phayathai
Bangkok 10400

t +66 2 61 98 477/478
f +66 2 61 98 479
www.icj.org