

บทวิเคราะห์

ผลกระทบจากการประกาศใช้ พระราชกำหนดบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

(ประกาศที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 26 มีนาคม 2563)

AMNESTY
INTERNATIONAL
THAILAND



สิ่งพิมพ์ของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย
ตีพิมพ์ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2565
โดยแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย
139/21 ซอยลาดพร้าว 5 ถนนลาดพร้าว
จอมพล จตุจักร กรุงเทพฯ 10900
www.amnesty.or.th

© สิ่งพิมพ์ของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย 2565

เลขที่อ้างอิง THA 01/2022

จัดพิมพ์โดย แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

สงวนสิทธิทุกประการในสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ ยกเว้นการนำซ้ำโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
สำหรับงานที่มีวัตถุประสงค์ด้านการสนับสนุน การรณรงค์ และการสอน แต่มีใช้
เพื่อการค้าทั้งนี้ เจ้าของลิขสิทธิ์ขอให้มีการลงทะเบียนเพื่อประโยชน์ด้านการ
ประเมินผล ในกรณีที่ต้องการคัดลอกเนื่องในโอกาสก็ตามหรือเพื่อใช้ซ้ำใน
สิ่งพิมพ์อื่นใดหรือเพื่อการแปลหรือการปรับใช้ใด ๆ จักต้องได้รับการอนุญาต
ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของเสียก่อนและอาจมีค่าใช้จ่ายในการ
ดำเนินการ กรุณาติดต่อ info@amnesty.org เพื่อขออนุญาตหรือสอบถาม
ประเด็นอื่น ๆ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เป็นขบวนการระดับโลกที่มีผู้ร่วมรณรงค์
รวมกว่า 10 ล้านคน เพื่อกระตุ้นให้ทุกคนในโลกได้รับการคุ้มครองด้าน
สิทธิมนุษยชน เรามีวิสัยทัศน์ว่าผู้นำในโลกปฏิบัติตามคำมั่นสัญญา
เคารพกฎหมายระหว่างประเทศ และต้องถูกตรวจสอบได้ เราเป็น
หน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับรัฐบาล อุดมการณ์ทางการเมือง ไม่มี
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือศาสนา และได้รับการสนับสนุนจากคำ
สมาชิกและการบริจาคสาธารณะ เราเชื่อว่าการให้กำลังใจและการ
แสดงความเห็นต่อผู้คนทุกแห่งหนจะสามารถเปลี่ยนแปลงให้สังคมดี
ขึ้นได้



สารบัญ

บทนำ

ภาพรวมผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชกำหนด สถานการณ์ฉุกเฉินควบคุมโรคโควิด-19.....	1
การบังคับใช้กฎหมายรองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560.....	2
การบังคับใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ.....	3
ในการชุมนุมและการสมาคม	
ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน.....	5
การยกเว้นความรับผิดและการลายนวพันธุ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	7
พันธกรณีระหว่างประเทศและผลกระทบจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน	10
ข้อเสนอแนะ.....	11

บทนำ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) เป็นขบวนการเคลื่อนไหวระดับโลกที่มีผู้สนับสนุน ที่มีสมาชิกและนักกิจกรรมมากกว่า 10 ล้านคนในกว่า 150 ประเทศและเขตแดน ซึ่งร่วมกันรณรงค์เพื่อเคารพคุ้มครอง เติมนำสิทธิมนุษยชน และเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ดำเนินงานอย่างเป็นทางการ และเป็นอิสระจากรัฐบาล วัตถุประสงค์ทางการเมือง ผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจหรือศาสนาใด ๆ โดยวิสัยทัศน์ของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล คือการให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิทุกประการตามที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้รับรองไว้

ในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศที่เคลื่อนไหวและติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั่วโลก แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ดำเนินงานผ่านการเก็บข้อมูลภาคสนาม การสื่อสารองค์กร การรณรงค์และหารือกับภาครัฐ รวมถึงวิเคราะห์กฎหมาย โดยยึดกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รายงานฉบับนี้รวบรวมบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเพื่อสื่อสารไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทยติดตามสถานการณ์การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และผลกระทบที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนในประเทศไทย ซึ่ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้นได้แถลงประกาศใช้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (จากนี้เรียกว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) เพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนา 2019 หรือ โควิด-19 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2563 ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 ถึงสิงหาคม 2565 นับเป็นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรคราวที่ 19 หลังจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ออกข้อกำหนดตามมา นับถึงเดือนมิถุนายน 2565 ได้ถึง 47 ฉบับ แต่ละฉบับวางมาตรการใหม่ในการควบคุมโรคและแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการเดิม เช่น การประกาศห้ามออกนอกเคสตามเวลาที่กำหนด (เคอร์ฟิว) การสั่งปิดสถานที่ การห้ามทำกิจกรรม และรวมไปถึงการสั่ง “ห้ามชุมนุม” เป็นต้น แอมเนสตี้ ประเทศไทย เห็นว่า การประกาศบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน และการออกข้อกำหนดดังกล่าว เป็นการประกาศใช้ข้อบังคับในภาวะฉุกเฉินเกินความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงของบุคคลสิทธิในเสรีภาพการแสดงออกและการสมาคม สิทธิในเสรีภาพการชุมนุม และสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ

ทั้งนี้ขอบเขตของการประกาศใช้มาตรการในภาวะฉุกเฉินได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อที่ 4 วรรค 1 ซึ่งระบุว่า “ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งเป็นภัยต่อความอยู่รอดของชาติและได้ประกาศเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีแห่งกติกานี้ อาจใช้มาตรการที่เป็นการเลี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นนั้นต้องไม่ขัดแย้งพันธกรณีอื่น ๆ ของตน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแห่งเชื้อชาติ ศิพ เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ ทางสังคม”¹

¹ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคของ ICCPR โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539

ภาพรวมผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชกำหนด สถานการณ์ฉุกเฉินควบคุมโรคโควิด-19

กฎหมายลำดับรองหลายฉบับ เช่น พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ที่บังคับใช้ควบคุมโรคโควิด-19 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ถูกบังคับใช้และให้ผลในทางกลับกันกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ICCPR ที่ต้องมีมาตรฐานเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะในกลุ่มสิทธิทางการเมือง เช่น เสรีภาพในการสมาคม การชุมนุมโดยสงบ และการแสดงออก หรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

มาตรการควบคุมโรคโควิด-19 ในจำนวน 47 ฉบับ ที่ออกตามความในมาตรา 9 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน มีโทษทางอาญาที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพข้างต้นอย่างไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน โดยเฉพาะความทับซ้อนกันของกฎหมายและโทษทางอาญาที่สูงเกินความเหมาะสม ส่งผลให้มีผู้ถูกดำเนินคดีจำนวนมาก อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ได้ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองผู้บังคับใช้ไม่ต้องรับโทษทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย ส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้เห็นต่างและการลอบยวบยัดของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากการตรวจสอบ ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างบรรยากาศความหวาดกลัวให้แก่ผู้ใช้เสรีภาพและยังส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยรวม

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ได้ทำการบันทึกข้อมูลของผลกระทบ จากการประกาศใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ผ่านการสัมภาษณ์ การเก็บข้อมูลภาคสนามและการเก็บข้อมูลผ่านโครงการ Mob Data Thailand ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย และโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่เก็บข้อมูลโดยอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ทั้งสององค์กรร่วมสังเกตการณ์บันทึกและได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงของข้อมูลเพื่อนำเสนอข้อมูลบางส่วนซึ่งเกี่ยวกับสถานการณ์การใช้สิทธิในเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นต่อสาธารณะ ผ่านทางเว็บไซต์ <https://www.mobdatathailand.org/>

รายงานฉบับนี้จะแบ่งวิธีการนำเสนอ ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายรองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
2. การบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม
3. ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน
4. การยกเว้นความรับผิดและการลอบยวบยัดของเจ้าหน้าที่รัฐ
5. พันธกรณีระหว่างประเทศ ผลกระทบจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน
6. ข้อเสนอแนะ

1. การบังคับใช้กฎหมายรองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

มาตรา 5 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560² ระบุว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติใดของกฎหมาย หรือข้อบังคับหรือการกระทำใด ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้”

พ.ร.ก.ฉุกเฉินเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารโดยไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการ จนนำไปสู่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนเกินสมควร มาตรา 9 เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารโดยไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการจนนำไปสู่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนเกินสมควร ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอของสื่อมวลชนซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนดห้ามนำเสนอข่าวได้ มาตรา 11 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำการไม่สงบเรียบร้อย จึงไม่เป็นไปตามหลักการ *สันนิษฐานว่าผู้ต้องสงสัยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีพิพากษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 29 ,วรรค2*³ นอกจากนี้ มาตรา 16 ยังเป็นการตัดการตรวจสอบจากอำนาจฝ่ายตุลาการ โดยที่ไม่สามารถตรวจสอบด้วงตุลาได้เลย

เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ที่มีข้อกำหนดในเรื่องของการรวมกลุ่มและการชุมนุม การจำกัดข้อห้ามในการเสนอข่าว เช่น

- ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 พ.ร.ก.ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 29) ข้อที่ 1 ระบุว่า “ห้ามผู้ใดเสนอข่าว จำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน”
- ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 พ.ร.ก.ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 42) ข้อที่ 2 ระบุว่า “...การห้ามจัดกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่โรค กิจกรรมการรวมกลุ่มของบุคคลที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต...”

ข้อกำหนดดังกล่าวถือเป็นข้อกำหนดที่เข้าข่ายขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อย่างน้อยใน 3 มาตรา คือ

- มาตรา 35 ระบุว่า “บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ การให้นำข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์สื่อใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม”
- มาตรา 42 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สภากาแฟ องค์การ ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น”
- มาตรา 44 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ”

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หน้า 7, มาตรา 29 ,วรรค 2

2. การบังคับใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่จำกัดสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมและการสมาคม

ข้อกำหนด พ.ร.ก.ฉุกเฉิน หลายฉบับ มีเนื้อหาและข้อห้ามที่จำกัดการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ออกข้อกำหนดจำนวน 47 ฉบับ ที่อ้างการควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ ซึ่งในจำนวนนี้มี 12 ฉบับที่มีข้อกำหนดห้ามชุมนุม ทั้งนี้ยังแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ผบ.สส.) เป็น “หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับด้านความมั่นคง” ที่มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง โดยมีผลในวันเดียวกันกับวันที่ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จากนั้นผู้บัญชาการทหารสูงสุดใช้อำนาจในการออกคำสั่งควบคุมการชุมนุมรวมอีก 15 ฉบับ ซึ่งประกาศผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่สั่งห้ามการชุมนุมทุกฉบับ ที่กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนเท่ากัน คือโทษตามมาตรา 18 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน จำคุกไม่เกินสองปี ปรับไม่เกิน 40,000 บาท ทั้งนี้ มาตรการตามประกาศของ ผบ.สส. ที่ออกมาหลายฉบับ ได้มีคำสั่งห้ามการชุมนุมโดยใช้เกณฑ์ตามเขตพื้นที่ของการระบาดเป็นหลัก ในช่วงแรก มีการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ประเภท คือ พื้นที่ควบคุมสูงสุด พื้นที่ควบคุม พื้นที่เฝ้าระวังสูงและพื้นที่เฝ้าระวัง ต่อมาจึงมีการเพิ่มพื้นที่บางประเภทเข้าไปอีก 2 ประเภทเพื่อกำหนดมาตรการให้แตกต่างกันตามประกาศฉบับหลังที่ทยอยออกมา ได้แก่ พื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด และพื้นที่นำร่องด้านการท่องเที่ยว อันเป็นความพยายามในการดำเนินนโยบายปลดล็อกพื้นที่บางส่วนเพื่อให้สามารถกลับมาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้⁴

ทั้งนี้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2565 **พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา** นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น ได้ออกข้อกำหนดนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 47 ข้อที่ 3 กำหนดให้การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพของประชาชนที่ย่อมกระทำได้ โดยให้นำหลักเกณฑ์การจัดและการแจ้งการชุมนุม รวมทั้งหน้าที่ของผู้จัดและผู้ชุมนุมตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะมาใช้โดยอนุโลม โดยให้ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความมั่นคง (ศปม.) กำหนดมาตรการขึ้นเป็นการเฉพาะ “*เพื่อคุ้มครองประชาชน รวมทั้งอำนวยความสะดวกและดูแลการชุมนุม*”⁵ ขณะเดียวกัน เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2565 **พล.อ.เฉลิมพล ศรีสวัสดิ์** ผู้บัญชาการทหารสูงสุด(ผบ.สส.) หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงออกประกาศฉบับที่ 13⁶ เกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุม ซึ่งนำมาใช้บังคับในคราวเดียวกัน

การกำหนดมาตรการควบคุมการชุมนุมโดยการนำ พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะมาบังคับใช้ร่วมกับ พ.ร.ก.ฉุกเฉินในลักษณะดังกล่าวเป็นการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อไปเพิ่มโทษบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับ พ.ร.บ. ที่ใหญ่กว่าให้ได้รับโทษหนักขึ้นเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ เช่น การไม่แจ้งการชุมนุมตาม พ.ร.บ.ชุมนุมสาธารณะ จะต้องโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือหากถูกกล่าวหาว่า ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะกำหนดโทษไว้ที่จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น ทว่าข้อกำหนดนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 47 และประกาศผู้บัญชาการทหารสูงสุดฉบับที่ 15 ทำให้แม้การชุมนุมที่แจ้งการชุมนุมโดยไม่ชอบตามกฎหมายหรือถูกกล่าวหาว่า เป็นผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดก็อาจทำให้ต้องรับโทษจำคุก 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งมากกว่าที่ พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ กำหนดไว้

นอกจากนั้นแล้ว การบังคับใช้หลักการแจ้งการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวตามข้อกำหนด พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ฉบับที่ 47 ถือเป็นการใช้ผิดวัตถุประสงค์ในการแจ้งการชุมนุม โดยข้อวินิจฉัย (General Comment) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner: OHCHR) ฉบับที่ 37 เรื่องสิทธิการชุมนุมโดยสงบ ตาม มาตรา 21 ของ ICCPR ในข้อที่ 70 ระบุว่า “*การที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตทำการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่เป็นการบั่นทอนแนวคิดที่ว่าชุมนุมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน*

⁴ <https://ilaw.or.th/node/6104>

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 135 ง หน้า 169 ข้อที่ 3 วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2565

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 177 ง หน้า 14 วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2565

ระบบแจ้งการชุมนุมที่กำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมโดยสงบต้องทำการบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ล่วงหน้า เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกให้สามารถจัดการชุมนุมโดยสงบได้อย่างราบรื่นและเพื่อปกป้องสิทธิของบุคคลอื่น โดยข้อกำหนดดังกล่าวนี้จะต้องไม่ถูกนำไปใช้โดยมิชอบเพื่อที่จะขัดขวางการชุมนุมโดยสงบ”⁷

ซึ่งการออกมาตรการต่างๆ ตามที่ระบุข้างต้นในลักษณะคลุมเครือ ซึ่งขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ถือเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไปและหลักนิติธรรม ซึ่งสามารถปรับใช้ได้กับทุกระบบกฎหมายทั่วโลก โดยหลักดังกล่าวประกอบด้วยหลายข้อย่อย ซึ่งรวมถึงหลักความแน่นอนและความชัดเจนทางกฎหมาย (Lex Certa) หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังของความผิด ซึ่งหมายความว่า ความผิดต้องถูกกำหนดไว้โดยชัดเจนและถูกอธิบายในกฎหมายก่อนที่บุคคลจะถูกลงโทษตามความผิดดังกล่าว (Lex Praevia) รวมถึงหลักการปรับใช้กฎหมายอาญา โดยเคร่งครัด (Lex Stricta) หลักการทั้งหมดถูกสะท้อนในมาตรา 15 ของ ICCPR รวมถึงแหล่งอื่น ๆ หากหลักความชอบด้วยกฎหมายไม่ได้รับการเคารพ บุคคลที่กฎหมายบังคับใช้จะไม่ สามารถประพฤติตนให้สอดคล้องต่อกฎหมายซึ่งไม่ได้ถูกบัญญัติไว้โดยชัดเจนได้

ตั้งแต่เริ่มการชุมนุมของ “เยาวชนปลดแอก” เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จนถึงวันที่ 1 สิงหาคม 2565 มีประชาชนที่ถูกดำเนินคดีจากสถานการณ์ชุมนุมทางการเมืองและการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ไปแล้วอย่างน้อย **1,853** คน ในจำนวน **1,120** คดี ในจำนวนนี้ เป็นกลุ่มเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 282 ราย ในจำนวนคดีเหล่านี้ **มีผู้ถูกดำเนินคดีข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน มีผู้ถูกกล่าวหาอย่างน้อย 1,467 คน ในจำนวน 647 คดี** แยกเป็นคดีในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่กรุงเทพมหานครในช่วงวันที่ 15 ถึง 22 ตุลาคม 2563 จำนวน 24 คดี⁸ ซึ่งมีเยาวชนถูกดำเนินคดีในข้อหาดังกล่าวทั้งสิ้น 241 คน 157 คดี⁹ ซึ่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉิน นั้น เป็นข้อหาที่ถูกดำเนินคดีกับผู้ชุมนุมประท้วงมากที่สุด

จากสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อ 21 กำหนดว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”¹⁰

ข้อวินิจฉัย (General Comment) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ฉบับที่ 37 เรื่องสิทธิการชุมนุมโดยสงบ ตาม มาตรา 21 ของ ICCPR ว่าด้วยการชุมนุมในระหว่างที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินและการขัดแย้งกันทางอาวุธ ในข้อที่ 95 ระบุว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบนั้นมิได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในสิทธิที่รัฐภาคีมีอาจเสี่ยงพันธกรณีของตนได้ (Non-derogable Rights) เว้นแต่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการคุกคามต่อความอยู่รอดของชาติ”¹¹

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ ผู้ชุมนุมประท้วงส่วนหนึ่งได้ให้ความเห็นผลกระทบของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ดังนี้

พร คำขำขำ จากภาคี Save บางกอย ผู้ถูกดำเนินคดีข้อหา พ.ร.ก.ฉุกเฉิน จากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไข ปัญหาของชาวบ้านบางกอยเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2565 เปิดเผยว่า

“การแจ้งข้อหา พ.ร.ก. ฉุกเฉิน แก่ชาวบ้านนั้น มีผลกระทบกับชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล แล้วต้องเดินทางมารับทราบข้อกล่าวหาที่กรุงเทพฯ เราเองก็ต้องเดินทางมากรุงเทพฯ ทุกเดือนเป็นเวลานาน 3 เดือนแล้ว แทนที่ชาวบ้านจะได้ใช้เวลาไปกับการไปทำมาหากิน อยู่กับครอบครัว หรือใช้ชีวิตแบบมีความสุขอยู่ในที่ดินของเขา กลายเป็นว่าเขาต้องรับภาระที่เกิดขึ้นจากการแจ้งข้อหาพวกนี้หมดเลย ทั้งที่พวกเขาแค่ต้องการออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลทำตามสัญญา

⁷ ICCPR/Article 21

⁸ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 23 มีนาคม 2565, กุมภาพันธ์ 65: สถิติคดีทางการเมืองรวมอย่างน้อย 1,027 คดี ผู้ถูกกล่าวหาไม่น้อยกว่า 1,787 ราย

⁹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, 23 มีนาคม 2565, สถิติเยาวชนถูกดำเนินคดีจากการแสดงออกและการชุมนุม ปี 2563-65

¹⁰ ICCPR/Article 21

¹¹ OHCHR/General comment 37/95

แล้วการโดนคดีสำหรับชาวบ้านมันไม่ใช่เรื่องเล็ก สถานการณ์ในขบวนการภาคประชาชนจะตึงเครียดมากขึ้นแน่นอนถ้ายังมีการดำเนินคดีแบบนี้ไปเรื่อยๆ อย่างที่รับทราบข้อกล่าวหาวันที่ 1 มีนาคม 2565 ชาวบ้านโดนแจ้งข้อกล่าวหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน 16 คน หนึ่งในนั้นเป็นเด็กอายุ 16 ปี”

ดวงพร วิรัตน์ัญญารักษ์ นักกิจกรรมเยาวชนกลุ่มขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมหรือ P-Move ผู้ถูกดำเนินคดีข้อหา พ.ร.ก.ฉุกเฉิน จากการจัดกิจกรรมภาคี Save บางกอก ได้กล่าวถึงผลกระทบของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ที่มีต่อตัวเธว่า

“เพราะยังมีสถานะเป็นเยาวชนเยาวชนจึงต้องพึ่งผู้ปกครองในการเซ็นเอกสารหรือเวลาที่ต้องไปศาลและสถานีตำรวจ ทำให้ผู้ปกครองเสียเวลาในการทำงาน เราเองก็รู้สึกว่าการกฎหมายอย่างเช่น พ.ร.ก. ฉุกเฉิน เป็นเหมือนการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามมากกว่า เพราะในขณะที่การเคลื่อนไหวรวมตัวของกลุ่มปกป้องสถาบัน ขบวนการไล่แอมเนสตี้ ไม่มีใครโดนคดีอะไรเลย”

สุรธนา ตาลเหล็ก นักเคลื่อนไหวทางการเมืองกลุ่ม 24 มิถุนาประชาธิปไตย ผู้ถูกดำเนินคดีในข้อหาฝ่าฝืน พ.ร.ก.ฉุกเฉิน อย่างน้อย 10 คดี ก็เป็นอีกคนหนึ่งที่ได้รับความสะดวกจากการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ไม่ใช่เฉพาะในแง่ของผู้ถูกดำเนินคดีเท่านั้น แต่ในแง่การใช้ชีวิตประจำวันก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นเดียวกัน

“พี่ทำงานรับจ้างทั่วไป หลังๆ มาไม่ได้ทำแล้วเพราะเศรษฐกิจแย่งคนจ้างลงมือทำเอง ทำให้รายได้เราลดลง และได้รับความลำบากเรื่องการเดินทางช่วงเคอร์ฟิวด้วย พี่รู้สึกว่าการกฎหมายบ้านเรามันไม่มีบรรทัดฐาน เวลาที่เราโดนคดี พ.ร.ก.ฉุกเฉิน จะมีกฎหมายอื่นพุ่งมาด้วย เช่น พ.ร.บ. ชุมชนสาธารณะ พี่จะรู้สึกว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เนี่ย มันเป็นตัวมาถล่มเรา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้พวกเขามากกว่า ดังนั้น พ.ร.ก.ฉุกเฉิน สำหรับพี่ เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมไม่ให้เรามีปากเสียงในเรื่องที่รัฐบาลทำผิดเท่านั้น”

อาจารย์เอกรินทร์ ต่วนศิริ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

“ด้วยตัวกฎหมายเองถ้าพูดถึงในสถาบันการศึกษาเสี่ยงไม่ได้ที่จะพูดถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นในพื้นที่สาธารณะโดยเฉพาะจำนวนคนเยอะ ๆ มันสุ่มเสี่ยงที่จะไปละเมิดทางกฎหมาย สิ่งที่เกี่ยวข้องกับตัวเองและนักศึกษาเจอเวลาจัดการชุมนุมก็จะมีกฎหมายนี้เข้ามาข่มขู่หรือเข้ามาบอกห้าม ไม่ว่าจะจัดในมหาวิทยาลัยหรือจัดในสาธารณะข้างนอกมหาวิทยาลัยก็ตาม”

ในส่วนของการดำเนินคดีผู้ที่ออกมาชุมนุมด้วยข้อหา พ.ร.ก.ฉุกเฉิน พบว่า สัดส่วนการดำเนินคดีส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่มีความเห็นที่ไม่ตรงกับรัฐบาลฝ่าย สะท้อนให้เห็นถึงนัยสำคัญว่าข้อกำหนดภายใต้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกและการวิพากษ์วิจารณ์ภาครัฐของประชาชนและเป็นการเลือกปฏิบัติภายใต้กฎหมายเดียวกัน ชัดต่อหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ในข้อที่ 26 ที่ระบุว่า “บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจกจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ศิพ พศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ”

3. ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน

รัฐบาลอ้างว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ใช้เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จึงออกมาตรการต่างๆ เช่น การสั่งเปิด-ปิด สถานที่ กำหนดมาตรการเคอร์ฟิว และมีข้อกำหนดในการเดินทางข้ามจังหวัด มาตรการเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องออกมาใช้ชีวิตและทำมาหาเลี้ยงชีพ แต่กลับไม่มีแนวทางการเยียวยาประชาชนที่เพียงพอ ทำให้มาตรการควบคุมที่ออกมาโดยภาครัฐกลายเป็นสิ่งที่ซ้ำเติมประชาชนในห้วงวิกฤต รวมถึงความไม่แน่นอนของประกาศแต่

ละฉบับที่ออกมาในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน การเพิ่มเติมและยกเลิกประกาศฉบับก่อนหน้าอย่างฉับพลัน ล้วนสร้างความสับสนและส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างเป็นวงกว้าง

ต้น วินมอเตอร์ไซด์ กล่าวว่า ก่อนที่จะมีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และมีการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินตามมา เขามีรายได้ประมาณ 700-800 บาทต่อวัน แต่เมื่อมีมาตรการควบคุมโรคตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ออกมา ทำให้รายได้ของเขาลดลง เหลือวันละไม่ถึง 300 บาท เวลาในการทำงานก็ลดลงแม้จะรับจ้างขับมอเตอร์ไซด์ผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ “แกร็บ (Grab)” เพิ่ม ก็ไม่ได้ทำให้รายรับเพิ่มมากขึ้น *“คิดว่า พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ไม่ได้ช่วยควบคุมโรคแน่นอน เพราะโรมันไม่เลือกเวลา ติด เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ถ้าจะแก้ที่ต้นเหตุจริงๆ ควรไปดูเรื่องวัคซีนมากกว่า”*

พศิพย์ จันทรแจ่มศรี แม่ค้าย่านอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ว่า

“ช่วงโควิดมาเป็นหนี้ เพราะทำมาหากินไม่ได้ ชาวจะหุงกินยังไม่มีด้วยซ้ำ ติดหนี้ค่าน้ำ ค่าไฟ ไม่อยากให้รัฐบาลใช้มาตรการปิดสถานที่ต่างๆ ควรให้ประชาชนทำมาหากินด้วยตัวเอง ไม่ต้องเอาเงินทองมาช่วยเขา เพราะที่รัฐบาลช่วยไม่ได้ช่วยให้ประชาชนมีกิน คนจน คนรวยได้เหมือนกันหมด แต่คนที่จนไม่มีความรู้ เขาทำอะไรไม่ได้ บางคนไม่มีโทรศัพท์ เขาก็ไม่ได้เลย ป้าเองก็ไม่มีความรู้ ที่เขาแจกเงินต่าง ๆ หรือบัตรคนจน ป้าไม่เคยได้ทำ คนส่วนมากจะเป็นแบบป้าเยอะ”

ไพศาล จันปาน อาชีพขับแท็กซี่กล่าวเช่นเดียวกันว่า

“ในมาตรการบริหารบ้านเมืองตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินในช่วงโรคระบาดส่งผลกระทบต่อผมมาก ผมโดนยึดรถไปคันหนึ่งช่วงนั้นผมทำงานที่วัดธรรมกายซึ่งพอมีมาตรการต่างๆ ก็ทำให้ไม่มีงาน ซึ่งก็มีปัญหาในการส่งงวดรถซึ่งเป็นผลกระทบที่ชัดเจนกับผมมาก ตอนโรคมึ่แรกๆ รัฐไม่ได้ดูแลอะไรพอโรคกระจายก็ส่งผลกระทบต่อทั้งงาน ซึ่งแบกรับภาระไม่ไหว”

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนทุกคน ขณะอยู่ในระหว่างการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คือผลกระทบด้านการงาน และรายได้ที่ลดลงจากมาตรการต่างๆ ที่รัฐนำมาใช้ในการควบคุมโรค ไม่ว่าจะเป็นการสั่งเปิด-ปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาด และการกำหนดช่วงเวลาเคอร์ฟิว มาตรการเหล่านี้ทำให้ประชาชนไม่สามารถออกมาใช้ชีวิตได้ตามปกติ

แม้ว่ารัฐบาลจะตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น และออกมาตรการเยียวยาเพื่อช่วยเหลือประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น การสนับสนุนเงินเดือนละ 5,000 บาท เป็นเวลา 3 เดือน ให้กับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจากการสั่งปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยให้ลงทะเบียนเป็นจำนวน 3,000,000 คน ลดภาระการจ่ายค่าน้ำค่าไฟ ลดเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเหลือ 7% เป็นต้น¹² แต่มาตรการเยียวยาเหล่านั้นก็ไม่ทั่วถึงและไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตของประชาชน เพราะบางมาตรการต้องใช้การลงทะเบียนออนไลน์เท่านั้นถึงจะได้รับสิทธิต่างๆ ซึ่งทำให้ประชาชนที่ไม่มีโทรศัพท์มือถือหรือเข้าไม่ถึงเทคโนโลยี ไม่สามารถรับการเยียวยาใด ๆ จากรัฐบาลได้เลย ทั้งที่ประชาชนกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน มากที่สุด

ซึ่งจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนข้างต้น จะเห็นได้ว่า การขยายประกาศการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินอย่างไม่มีขอบเขตของเวลา ทำให้ไปกระทบในสิทธิพื้นฐานต่างๆ เกิดความจำเป็น ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights:UDHR) เช่น สิทธิในการศึกษาที่จะเข้าถึงการศึกษาพื้นฐาน¹³ สิทธิในการทำงานในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเงื่อนไขการทำงาน¹⁴ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิที่จะได้รับการดูแลจากรัฐ และสิทธิอื่นๆ

สิทธิในการมีชีวิตและสิทธิที่จะได้รับการดูแลจากรัฐ นอกจากการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีข้อจำกัดเรื่องความแออัดและมาตรการภายใต้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินแล้ว ซึ่งยังมีผลสำรวจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติการดูแล

¹² วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น : ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (2564) หน้า 169

¹³ UDHR/Article 26

¹⁴ UDHR/Article 23

นักโทษในขณะที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ซึ่งผลสำรวจออกมาว่า “ยังมีความล่าช้า และไม่สามารถดูแลผู้ป่วยได้อย่างทั่วถึงในช่วงแรก ซึ่งเกิดจากจำนวนเจ้าหน้าที่พยาบาล และจำนวนเจ้าหน้าที่เรือนจำน้อยกว่าจำนวนผู้ต้องขังที่ติดเชื้” ทั้งนี้ UDHR ในข้อ 3 ได้รับรองว่า “ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล”¹⁵ ดังนั้นสิทธิในการมีชีวิต จึงเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องคุ้มครองบุคคลให้รอดพ้นจากภาวะการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ด้วยการดำเนินทุกมาตรการเพื่อลดอัตราการเสียชีวิตและจัดสรรให้บุคคลเข้าถึงการบริการทางสาธารณสุขรวมถึงวัคซีนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ สัญชาติ หรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบันประชาชนเกิดความกังวลต่อหน้าที่และมาตรการของรัฐบาลที่จะนำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในสิทธิที่จะดำรงชีวิตตามสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงมาตรการอื่นๆ เช่น สุขภาพ และการเข้าถึงสิทธิด้านการบริการรักษา หรือการป้องกันและจำกัดการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการมีชีวิตของประชาชน อีกทั้ง UDHR ข้อที่ 22 ยังระบุอีกว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงหลักประกันทางสังคม”¹⁶ ซึ่งหมายถึงหลักประกันทางสุขภาพ การดำรงชีพ ความปลอดภัยในชีวิต เพื่อให้พัฒนาตนเองได้อย่างอิสระและสามารถบรรลุสิทธิอื่นทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจำเป็นอย่างยิ่งต่อการคงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเอง สิทธิที่จะได้รับการดูแลจากรัฐเป็นสิ่งที่สำคัญในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นอกจากการส่งเสริมงานด้านสาธารณสุขอย่างเต็มความสามารถ เพื่อคุ้มครองทั้งบุคลากรทางการแพทย์และบุคคลทั่วไปแล้ว หลักประกันทางสังคมอื่น เช่น การช่วยเหลือผู้ประกอบการ การเยียวยาแรงงาน การจัดสรรให้เด็กเข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึงมีประสิทธิภาพ และการไม่ปิดกั้นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน รวมถึงรัฐบาลต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่บุคคล

4. การยกเว้นความรับผิดและการลดยกเว้นผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ

หนึ่งในบทบัญญัติของ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน นอกจากให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการออกมาตรการต่างๆ แล้ว ยังมีบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายนี้

“มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”¹⁷

มาตรานี้ตีความได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมาย จะไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย แม้ในกรณีที่ “เกินสมควรแก่เหตุ” ก็ยังต้องรับผิดอยู่ แต่การที่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่จะกลายเป็นภาระของประชาชนที่ได้รับความเสียหายต้องเป็นผู้พิสูจน์เอง

จากข้อมูล Mob Data Thailand พบว่ามีหลายกรณีที่มีการชุมนุมโดยสงบ ถูกมองว่าเป็นการชุมนุมที่ขัดต่อ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน นำมาสู่การสลายการชุมนุมทั้งหมดอย่างน้อย 50 ครั้ง (ข้อมูลจนถึง เดือนกรกฎาคม .2565) โดยเจ้าหน้าที่ใช้อุปกรณ์ทั้งกระสุนยาง แก๊สน้ำตา และรถฉีดน้ำแรงดันสูง เข้าจัดการกับผู้ชุมนุมโดยไม่แยกแยะระหว่างผู้ชุมนุมประท้วงและบุคคลซึ่งต้องสงสัยว่าอาจใช้ความรุนแรง ซึ่งขัดต่อหลักการตามความเห็นทั่วไปฉบับที่ 37 ซึ่งออกโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC) ประทศการตีความข้อบทที่ 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งระบุว่าเจ้าหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมเป็นไปอย่าง

¹⁵ UDHR/Article 3

¹⁶ UDHR/Article 22

¹⁷ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 , มาตรา 17

สงบ มาตราการใช้เพื่อยุติความรุนแรงจึงต้องใช้แต่เฉพาะบุคคลที่ก่อความรุนแรงเท่านั้น ตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน

อีกทั้งแนวปฏิบัติในการควบคุมตัวผู้ชุมนุมประท้วงนั้น ยังกลายเป็นปฏิบัติการที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมและควบคุมตัวผู้ชุมนุมหรือผู้ที่อยู่ในที่ชุมนุมได้โดยพลการ ทั้งการจับกุมผู้ชุมนุมโดยระบุว่ากระทำความผิดซึ่งหน้า การนำตัวไปควบคุมไว้ในกองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 (บก.ตชด.ภาค1) จังหวัดปทุมธานี และกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) รวมแล้วกว่า 335 คน อีกทั้งยังไม่มีการตรวจสอบว่าผู้ถูกจับกุมเป็นเด็กหรือเยาวชนหรือไม่ ทำให้มีเด็กและเยาวชนถูกควบคุมตัวรวมกับผู้ใหญ่ในสถานที่ดังกล่าวซึ่งความช่วยเหลือทางกฎหมายและสิทธิในการพบผู้ปกครองถูกปิดกั้น ทั้งนี้ในวันที่ 5 สิงหาคม 2564 ทางกองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้เผยแพร่ประกาศเตือนการชุมนุมที่เป็นการร่วมนัดของกลุ่มของคนจำนวนมากจะเป็นการเสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรคและเข้าข่ายมีความผิดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน อ้างอิงจากรายงานจาก **ศูนย์กนกนาคความเพื่อสิทธิมนุษยชน** มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุมในช่วงดังกล่าวคือเดือนสิงหาคมและเดือนกันยายน พ.ศ.2564 อย่างน้อย 200 คน และยังไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางกฎหมายแต่อย่างใด

สุดท้ายแล้ว มาตรา 16 ประกอบกับมาตรา 17 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ยังกำหนดยกเลิกความรับผิดชอบทางกฎหมายและทางวินัยให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้ด้วยความสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เก็บสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ซึ่งนำมาสู่การสร้างวัฒนธรรมลอยนวลผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งอาจกระทำการด้วยความรุนแรงจนเกินสมควรแก่เหตุในการสลายการชุมนุม จับกุมและควบคุมตัวผู้ชุมนุมตามรายละเอียดข้างต้น

ทั้งนี้ การใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รัฐจะเป็นฝ่ายออกคำสั่งให้ประชาชนปฏิบัติตาม ในสถานการณ์ปกติ ศาลปกครองมีหน้าที่ตรวจสอบว่ารัฐใช้อำนาจทางปกครองอย่างเหมาะสมหรือไม่ แต่กลไกนี้ก็กลับไม่อยู่ในบทบัญญัติของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน โดยมาตรา 16 ระบุไว้ว่า

"มาตรา 16 ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง" ¹⁸

หมายความว่า หากมีกรณีที่มีการออกคำสั่งด้วยอำนาจของ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน กระทบสิทธิของประชาชนเกินสมควรหรือมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหาย ประชาชนไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ แต่สามารถยื่นฟ้องได้กับศาลแพ่ง การที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกลไกของศาลปกครองและกฎหมายปกครองได้นั้นเป็นการลดทอนพื้นที่การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ของศูนย์อำนวยการบริหารสถานการณ์โควิด (ศบค.) ทำได้เพียงการฟ้อง "เรียกหรือค่าเสียหาย" ต่อศาลแพ่ง ยิ่งไปกว่านั้นยังต้องต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิด **"เกินสมควรแก่เหตุ"** อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาประชาชนได้พยายามตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ผ่านกลไกตุลาการ ซึ่งยังพบว่า มีข้อจำกัดเนื่องจากการยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองและยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว อาทิเช่น คดีฟ้องเพิกถอนสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงเมื่อเดือนตุลาคม 2563 ซึ่งมีการดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้า และมีนัดชี้ข้อถกเถียงในเดือนมิถุนายน 2564 ในขณะที่คดีฟ้องละเมิดกรณีผู้สื่อข่าวถูกยิงขณะสลายการชุมนุมวันที่ 20 มีนาคม 2564 บริเวณถนนข้าวสาร ศาลแพ่งได้ยกฟ้องภายในวันเดียว โดยให้เหตุผลว่า กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ในเหตุการณ์การชุมนุมสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทุกครั้งจะมีการชุมนุม ซึ่งเป็นคนละเหตุการณ์กับที่โจทก์บรรยายฟ้องถึงการชุมนุมสาธารณะเมื่อวันที่ 20 มี.ค. 2564 กรณีจึงเป็นการขอให้บังคับเกี่ยวกับเหตุการณ์ในอนาคตทั้งสิ้น ศาลจึงไม่อาจบังคับตามคำขอท้ายฟ้องทั้งสองข้อนี้ได้และเห็นว่า การตั้งกรรมการสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อลงโทษทางวินัยและห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะปรับปรุงพฤติกรรม เป็นกระบวนการทางวินัยซึ่งเป็นอำนาจบริหารงานบุคคลภายในหน้าที่ของเจ้าเลยทั้งสองในฐานะผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงยังไม่อาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้จำเลยทั้งสองตั้งกรรมการสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำขอท้ายฟ้องโจทก์จึงพิพากษายกฟ้อง

¹⁸พ.ร.ก.ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ,มาตรา 16

ทำให้เห็นว่ามาตรา 16 และมาตรา 17 ของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินที่มีเนื้อหาในการยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และ ตัดอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบคำสั่งของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินควร แต่ให้อำนาจรัฐในการออกคำสั่งเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชน อย่างมาก และผลกระทบให้ประชาชนในการพิสูจน์ว่าคำสั่งนั้นสร้างความเสียหายอย่างไร และภายใต้เงื่อนไขในมาตรา 17 ประชาชนที่ต้องการฟ้องร้องค่าเสียหายจะต้องไปฟ้องร้องที่ศาลแพ่งซึ่งมีกระบวนการที่ซับซ้อน ใช้เวลายาวนานและมี ค่าใช้จ่ายสูง ปัจจัยเหล่านี้กลายเป็นสิ่งที่ผู้ร้องต้องพิจารณาอย่างมากถึงปัจจัยความเสี่ยง ปัจจัยทางการเงินและระยะเวลา ก่อนที่จะดำเนินคดีตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างร้ายแรงหรืออาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีพันธกรณีในการดำเนินการสอบสวนอย่างโปร่งใส อิสระและเป็นกลาง มีประสิทธิภาพและดีถ้วนในทันที และต้องนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีที่เป็น ธรรม พันธกรณีดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ภายใต้ ICCPR ข้อที่ 2(3)¹⁹ พิธีสารมีนิโชตาว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนกรณี ที่ต้องสงสัยว่าเป็นการเสียชีวิตที่มีขอบด้วยกฎหมาย (ค.ศ. 2016)²⁰ และตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ (ข้อ 7)²¹

ทั้งนี้ พฤติการณ์ที่เป็นข้อยกเว้นไม่ว่าจะเป็นการไร้เสถียรภาพทางการเมืองหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ใช่ข้ออ้าง ในภาพกว้างเพื่อยกเว้นพนักงานบังคับใช้กฎหมายจากการดำเนินการด้านกฎหมาย การผลกระทบให้ประชาชนเป็น ผู้ดำเนินการทางกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน การไม่สอบสวนและนำตัวผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่าง ร้ายแรงเพื่อมารับโทษอย่างเหมาะสมย่อมเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง หลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) ที่ได้รับการรับรองโดยมติที่ประชุมใหญ่ สหประชาชาติที่ 34/169 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2522 ในข้อที่ 8 ระบุว่า

*“เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต้องเคารพกฎหมายและประมวลกฎหมายปัจจุบัน จะต้องป้องกัน และต่อต้านการฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัดด้วยความสามารถ เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่มีเหตุ ให้เชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายปัจจุบันได้เกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้น จะต้องรายงาน เรื่องนี้ต่อผู้มีอำนาจที่สูงกว่า และหากจำเป็นให้หน่วยงานหรือหน่วยงานที่เหมาะสมอื่นๆ ที่ได้รับ อำนาจพิจารณาหรือแก้ไข”*²²

และมติที่รับรองจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือและ การเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิดร้ายแรงต่อกฎหมาย สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ (UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law) ระบุถึงการเยียวยาต่อการละเมิดร้ายแรงต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมาย มนุษยธรรมระหว่างประเทศ ครอบคลุมถึงสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

“การเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและเป็นผล การเยียวยาโดยทันทีและเป็นผลต่อความเสียหาย ที่เกิดขึ้น การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดและกลไกการเยียวยาผู้เสียหายจากการละเมิด ร้ายแรงต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ พึง สามารถเข้าถึงการเยียวยาตาม ตุลาการที่เป็นผลและอย่างเท่าเทียม ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของ กฎหมายระหว่างประเทศการเยียวยาผู้เสียหายยังรวมถึงการเข้าถึงหน่วยงานฝ่ายบริหารและอื่น ๆ รวมทั้งกลไก แนวทาง และขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎหมายในประเทศ พันธกรณีที่เกิดขึ้นจาก

¹⁹ ข้อ 2 ของ ICCPR , อธิบายเพิ่มเติมโดยคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ,ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31 ลักษณะของพันธกรณีของรัฐภาคีภายใต้กติกา, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, พฤษภาคม 25, ย่อหน้าที่ 1

²⁰ The Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2016), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York/Geneva, 2017.

²¹ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ต่ำช้า คัดค้าน, มติของสมัชชา สหประชาชาติ ที่ 39/46 วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1984

²² OHCHR/General Assembly resolution 34/169

กฎหมายระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมและขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นธรรม และไม่ลำเอียง²³

5. พันธกรณีระหว่างประเทศและผลกระทบจาก พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

ตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในบางโอกาสรัฐอาจต้องใช้มาตรการที่เป็นข้อยกเว้นและชะลอการบังคับใช้สิทธิบางประการ เมื่อเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามต่อความอยู่รอดของชาติ อย่างไรก็ตาม ในการใช้มาตรการที่เป็นข้อยกเว้น รัฐต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมเช่นกัน ดังที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ) ได้แถลงไว้ว่า²⁴ นิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่ปรากฏใน พ.ร.ก.ฉุกเฉินสามารรถตีความได้ค่อนข้างกว้าง

“สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณาภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง”

มาตรา 4 อนุญาตให้รัฐภาคียกเว้นการประกันสิทธิบางอย่างตาม ICCPR ได้ แต่ในการกระทำเช่นนั้น โดย รัฐจะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเป็นทางการ และแจ้งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติทราบถึงมาตราที่มีการยกเว้นและเหตุผล แม้ว่าประเทศไทยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเป็นทางการ แต่ยังไม่ได้ระบุมาตรการในการจำกัดสิทธิบางประการให้ชัดเจนในการประกาศขยายสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา 4 ของ ICCPR ซึ่งระบุว่า หากรัฐประสงค์ที่จะยกเว้นการปฏิบัติตามสิทธิบางประการ การไม่แจ้งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติทราบถึงการขยายอำนาจฉุกเฉินย่อมถือเป็นการละเมิดพันธกรณีตามมาตรา 4 ย่อหน้า 3 ของ ICCPR²⁵ การยกเว้นที่จะปฏิบัติตาม ICCPR ไม่ว่าในสถานการณ์ใด ควรดำรงอยู่เท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไป “เท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์”²⁶ (มาตรา 4 วรรค 1) และต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น

เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2563 รัฐบาลไทยแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติว่า ราชอาณาจักรไทยเห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการเป็นการเร่งด่วนและชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสาธารณสุข ความปลอดภัย และความผาสุกของประชาชน และเพื่อควบคุมการระบาดของโรคโควิด-19 และขอใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิบางประการตามความในข้อที่ 4 (3) ใน ICCPR โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 ถึง 30 มิถุนายน 2563²⁷ อย่างไรก็ตามในบันทึกจดหมายฉบับนี้ไม่ได้ปรากฏว่าประเทศไทยได้ดำเนินการแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติถึงการขยายระยะเวลาในการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินจึงทำให้อำนาจในการจำกัดสิทธิของประชาชนบางประการ ได้ยุติลงในวันที่ 1 กรกฎาคม 2563 สิทธิเสรีภาพใดๆ ที่รับรองไว้ใน ICCPR จะต้องได้รับการคุ้มครองเหมือนเดิมและจะต้องจัดหามาตรการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ซึ่งได้รับความไม่ยุติธรรมแก่ช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในขณะที่ปัจจุบันวันที่ 1 มิถุนายน 2565 รัฐบาลไทยยังคงประกาศบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ที่ราชอาณาจักรไทย

²³ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law 60/147

⁹ *More Power, Less Accountability: Thailand's New Emergency Decree August 2005*, ICJ, คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

¹⁰ Un Human Rights Committee, General Comment No.29, "State of Emergency (Art.4)", CCPR/21/Rev.1/Add.11 of 31 August 2001, para. 17-พันธกรณีเป็นประเด็นเฉพาะหน้าและครอบคลุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

²⁶ Un Human Rights Committee, General Comment No.29, para. 4

²⁷ <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.194.2020-Eng.pdf>

ทั้งนี้การประกาศขยาย พ.ร.ก.ฉุกเฉินโดยไม่ดำเนินการแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และรัฐภาคีได้รับทราบ ทำให้เกิดช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อนำไปสู่การใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินในทางที่มีขอบ และไม่สามารถตรวจสอบได้ ประเทศไทยมีพันธกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้ง เป็นภาคีของ ICCPR ควรพิจารณาพันธกรณีตาม ICCPR เช่นเดียวกัน

แม้ว่าทบัญญัติดังกล่าวจะยอมรับให้รัฐแต่ละรัฐสามารถใช้มาตรการที่เป็นการเสี่ยงพันธกรณีภายใต้กติกาได้ แต่กติกาฉบับนี้อธิบายโดยชัดแจ้งว่าการเสี่ยงพันธกรณีไม่สามารถกระทำได้ในกรณีมาตรา 6 (สิทธิในชีวิต) มาตรา 7 (ห้ามทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้าย) มาตรา 8 (ห้ามถูกเอาตัวลงเป็นทาส การค้าทาส และการถูกบังคับให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส) มาตรา 11 (ห้ามถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้) มาตรา 15 (หลักความชอบด้วยกฎหมาย) มาตรา 16 (บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย) และมาตรา 18 (เสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา)

6. ข้อเสนอแนะ

- 1) ยุติการใช้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉินดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุม อันเป็นสิทธิที่พึงมีและได้รับการรับรองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของไทย
- 2) การจำกัด ยกเว้นการปฏิบัติตามสิทธิที่ได้รับรองในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง ควรกระทำในช่วงระยะเวลาที่จำกัดเท่าที่จำเป็น คร่งครัด และได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับภัยคุกคามด้านสาธารณสุขเท่านั้น
- 3) กำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงาน และมีกำหนดที่ชัดเจนว่าเจ้าพนักงานใดที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบัญญัติตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 4) เจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายควรคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนสากลและต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไปของประเทศไทย โดยไม่มีการงดเว้นความผิดในทางอาญา อันเนื่องมาจากที่เจ้าพนักงานใช้อำนาจตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน
- 5) สำหรับการตัดสินใจดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินควรมีการตรวจสอบโดยตุลาการ