

# Legal Problems in Managing Public Health Emergencies through a Case Study of the COVID-19 Pandemic in Thailand

Komthai Hirunsai

*LL.M., Faculty of Law, Thammasat University*

*e-mail: name\_03@hotmail.co.th*

## Original article

### Abstract

Received: 4 July 2022

Revised: 16 July 2022

Accepted: 18 July 2022

The purpose of this study was to study application of relevant laws in managing public health emergencies through a case study of the COVID-19 pandemic in Thailand as well as appropriateness of legal enforcement and monitoring actions by administrative authorities managing emergency situations. Documentary research was done with data gathered from books, articles, and electronic files in Thai and English formats. This did not include procuring vaccines.

Results were that to manage the COVID-19 pandemic in Thailand, the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548 was applied in conjunction with the Communicable Disease Act B.E. 2558, insofar as the latter law could not control the rapid widespread pandemic. As a result, problems arose concerning appropriateness of legal enforcement because the Emergency Decree was not a law. Intended to resolve epidemics by legal enforcement measures, it was not designed to address public health emergencies or apply extant laws existing in normal situations to allow the government to exercise powers in emergency situations due to provisions removing Administrative Court jurisdiction.

Therefore, Communicable Disease Act B. E. 2558 should be amended to enhance efficiency and provide legal measures to address pandemics or related public health emergencies in future.

**Keywords:** Communicable Disease Act B.E. 2558, The Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548, COVID-19 pandemic, Public health emergency

## ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศไทย: ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

คมไท หิรัญสาย\*

นักศึกษาลัทธิศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อีเมล: name\_03@hotmail.co.th

### นิพนธ์ต้นฉบับ

วันรับ: 4 ก.ค. 2565  
วันแก้ไข: 16 ก.ค. 2565  
วันตอบรับ: 18 ก.ค. 2565

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาในความเหมาะสมของการใช้บังคับกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 ของประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาจากการค้นคว้าเอกสาร ทั้งในรูปแบบหนังสือ บทความ และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในรูปแบบภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ มิรวมถึงกรณีการจัดซื้อวัคซีนเพื่อป้องกันและควบคุมโรคติดต่อดังกล่าว

ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของประเทศไทย พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ยังไม่สามารถจัดการกับการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงได้มีการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับควบคู่กัน อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของการใช้บังคับกฎหมาย โดยมาตรการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมาย และกลไกการดำเนินการ ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข และเห็นว่ายังคงมีกฎหมายในระบบปกติที่สามารถนำมาใช้บังคับได้ รวมทั้งมีปัญหาเรื่องการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองจากการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จึงมีข้อเสนอแนะ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรการทางกฎหมายให้สามารถรองรับกับสถานการณ์การแพร่ระบาดใหญ่ทั่วโลกหรือสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขอื่น ๆ ในอนาคต

**คำสำคัญ:** พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, โรคโควิด 19, สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

## บทนำ

เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร อันเนื่องมาจากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 มีการกำหนดให้หน้าที่และอำนาจที่มีอยู่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามกฎหมายหรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจำนวน 40 ฉบับ โอนมาเป็นหน้าที่และอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การอนุญาต อนุมัติ สั่งการ หรือบังคับบัญชาตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อออกข้อกำหนดจำนวนหลายฉบับเพื่อกำหนดมาตรการในการสั่งการ บริหารจัดการ หรือแก้ไขสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด 19 เช่น มาตรการการปิดสถานที่ต่าง ๆ ที่เสี่ยงต่อการติดต่อของโรค การปิดช่องทางเข้าประเทศ การห้ามกักตุนสินค้า การห้ามชุมนุม การควบคุมการเสนอข่าว หรือการห้ามออกนอกเคหสถานตามเวลาที่กำหนด เป็นต้น เพื่อให้การป้องกันและควบคุมโรคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยจึงมีการประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรออกไปอยู่หลายคราวด้วยกัน และกำหนดให้การให้ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งที่นายกรัฐมนตรีกำหนดตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

ทั้งนี้ ด้วยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อการควบคุม ดูแล และขจัดปัญหาอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และเป็นครั้งแรกที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการแก้ไขสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อ ซึ่งเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทางด้านสาธารณสุข ประกอบกับกฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดให้ยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันอาจส่งผลให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายดังกล่าวนั้นไม่สามารถควบคุมตรวจสอบจากองค์กรใด ๆ ได้

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของประเทศไทย ว่าการใช้บังคับกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยเพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความสอดคล้องเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อดังกล่าวแล้วหรือไม่ อย่างไร และมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพียงพอแล้วหรือไม่ อย่างไร พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของประเทศไทยที่เหมาะสมต่อไป

## วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาจากการค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในรูปแบบภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของประเทศไทย เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคภัยพิบัติ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและ

ญี่ปุ่น รวมถึง ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง และอนุบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 หรือ COVID-19)

โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นโรคที่เกิดจากเชื้อไวรัสโคโรนา (CoVs) ซึ่งสามารถก่อให้เกิดโรคในระบบทางเดินหายใจ โดยเป็นเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ที่ไม่เคยพบมาก่อนในมนุษย์ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นการแพร่ระบาดเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 ในเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเป็นโรคที่ก่อให้เกิดอาการผิดปกติต่าง ๆ ในระบบทางเดินหายใจ เช่น มีไข้ ไอ เจ็บคอ หอบเหนื่อย หรือมีอาการของโรคปอดอักเสบ กรณีร้ายที่มีอาการรุนแรง จะมีอาการระบบทางเดินหายใจล้มเหลว ซึ่งอาจถึงขั้นเสียชีวิตได้ เป็นต้น โดยเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2563 องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ประกาศให้การแพร่ระบาดของโรสดังกล่าวเป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ (Public Health Emergency of International Concern หรือ PHIEC) ทั้งนี้ โรคโควิด 19 ได้มีการกลายพันธุ์ออกเป็นหลายสายพันธุ์ โดยบางสายพันธุ์สามารถทำให้การติดเชื้อโรคเกิดขึ้นได้ง่ายยิ่งกว่าเดิมหรือทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยที่รุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นกลุ่มเปราะบาง คือ ผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และบุคคลที่มีโรคประจำตัว เช่น โรคทางเดินหายใจเรื้อรัง โรคอ้วน โรคมะเร็ง โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจและหลอดเลือด หรือโรคไตวาย เป็นต้น รวมทั้ง หญิงตั้งครรภ์ องค์การอนามัยโลก (WHO) จึงได้มีการประกาศสายพันธุ์ที่น่ากังวล (Variants of Concern) ของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามชุดตัวอักษรกรีก (Greek alphabet) ดังนี้

1. สายพันธุ์แอลฟา (Alpha) หรือ B.1.1.7 ซึ่งมีรายงานการพบครั้งแรกในสหราชอาณาจักร (United Kingdom) เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2563
2. สายพันธุ์เบต้า (Beta) หรือ B.1.351 ซึ่งมีรายงานการพบครั้งแรกในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563

3. สายพันธุ์แกมมา (Gamma) หรือ P.1 ซึ่งมีรายงานการพบครั้งแรกในสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (Federal Republic of Brazil) เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563

4. สายพันธุ์เดลตา (Delta) หรือ B.1.617.2 ซึ่งมีรายงานการพบครั้งแรกในสาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India) เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2563

5. สายพันธุ์โอไมครอน (Omicron) หรือ B.1.1.529 ซึ่งมีรายงานการพบครั้งแรกในสาธารณรัฐบอตสวานา (Republic of Botswana) เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2564 โดยสายพันธุ์โอไมครอน (Omicron) เป็นสายพันธุ์ที่มีความสามารถในการแพร่กระจายเชื้อโรคได้รวดเร็วและกว้างขวางอย่างยิ่ง จึงเป็นสายพันธุ์ที่มีแนวโน้มที่จะเข้าแทนที่การแพร่ระบาดของสายพันธุ์อื่น ๆ ได้ในที่สุด

ในส่วนของมาตรการป้องกันและควบคุมโรค องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ออกคำแนะนำให้มีการนำมาตรการทางสังคมประกอบกับมาตรการทางสาธารณสุขมาใช้ร่วมกัน เช่น การเว้นระยะห่างระหว่างบุคคล การสวมหน้ากากอนามัยหรือหน้ากากผ้าในกรณีที่ไม่สามารถรักษาระยะห่างระหว่างบุคคลได้ การรักษาสถานที่หรือห้องให้อากาศสามารถถ่ายเทได้ดี การหลีกเลี่ยงการรวมตัวกันของบุคคลหรือการสัมผัสใกล้ชิด หรือการล้างมือเป็นประจำ เป็นต้น รวมทั้ง การฉีดวัคซีนที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันตนเองและผู้อื่นจากการติดเชื้อโรคโควิด 19

### มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของต่างประเทศ

#### ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการใช้บังคับประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (Code de la santé publique) ควบคู่กับการออกรัฐบัญญัติเลขที่ 2020-290 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อรับมือกับโรคโควิด 19 โดยเป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรูปแบบใหม่และถูกสร้างขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อรับมือกับโรคระบาดหรือภัยพิบัติทางสาธารณสุขในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

โดยเฉพาะ ด้วยวิธีการปรับปรุงแก้ไขและกำหนด เรื่อง สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข ลงในประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและรับมือกับการระบาดของโรคโควิด 19 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วย สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขดังกล่าวประกอบกับ กฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสมี มาตรการเพื่อใช้บังคับสำหรับการป้องกันและรับมือกับ การระบาดของโรคโควิด 19 หลายประการ เช่น มาตรการห้ามออกจากบ้าน มาตรการปิดสถาน ประกอบการ หรือมาตรการห้ามชุมนุม เป็นต้น การที่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สร้างระบบสถานการณ์ฉุกเฉินด้าน สาธารณสุขขึ้นใหม่ โดยแยกออกจากระบบสถานการณ์ ฉุกเฉินเดิมที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับภัยความมั่นคงของชาติ หรือภาวะสงคราม ทำให้ระบบกฎหมายว่าด้วย สถานการณ์ฉุกเฉินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความชัดเจน และเป็นการจำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการ เลือกลงใช้มาตรการทางกฎหมายในภาวะฉุกเฉินมิให้เป็นไป ด้วยความอำเภอใจ หากเกิดกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน ด้านอื่น ๆ ในอนาคต

### ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติ กักกัน พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติควบคุมโรคติดต่อ และการรักษาผู้ป่วยติดเชื้อ พ.ศ. 2541 ควบคู่กับ พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับใช้ห้วง ใหญ่สายพันธุ์ใหม่ พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นกฎหมายของญี่ปุ่น ที่กำหนดให้ใช้มาตรการพิเศษเพื่อใช้ตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน กรณีโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นได้ โดยให้อำนาจแก่หัวหน้าสำนักงานมาตรการรับมือ แห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี ในการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉินเพื่อกำหนดพื้นที่และระยะเวลาของการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้ไม่เกินสองปี และสามารถขยายได้สูงสุดไม่เกินหนึ่งปีต่อสาธารณะ และต้องมีการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้รัฐสภา รับทราบ โดยผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายสามารถ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและควบคุมโรคติดต่อต่าง

ๆ ได้ เช่น มาตรการจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจ (มาตรา 15) มาตรการจัดหาฉีดวัคซีนเพื่อฉีดให้กับแพทย์และ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 28) มาตรการกำหนด มาตรการกักกันที่สนามบินหรือท่าเรือ (มาตรา 29) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการขอ ความร่วมมือจากประชาชนเท่านั้น ซึ่งมิได้มีบทลงโทษ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าการ บริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณี การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของญี่ปุ่น มีลักษณะ มุ่งเน้นการใช้แรงกดดันทางสังคมแทนการลงโทษด้วย กฎหมาย เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน และควบคุมโรคโควิด 19 ซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนน้อยกว่าการบังคับใช้มาตรการทาง กฎหมายที่รุนแรงและเข้มงวด

### มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการ สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ ระบาดของโรคโควิด 19 ของประเทศไทย

นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี ได้มีการอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่ง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ ทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 และได้มีการออกข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไป ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของโรค โควิด 19 และกำหนดมาตรการที่พระราชบัญญัติ โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ไม่สามารถกำหนดในลักษณะ เช่นนั้นได้ เช่น การสั่งห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานใน เวลาที่กำหนด (Curfew) การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือ มั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือการห้ามการเสนอข่าว การ จำหน่าย หรือทำให้แพร่หลาย ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือ สื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความ หวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิด ความเข้าใจผิด เป็นต้น รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน ตลอดจนการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์ และศูนย์ปฏิบัติการด้านต่าง ๆ เพื่อให้มีหน้าที่และ

อำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน กรณีโรคโควิด 19 ในส่วนที่ศูนย์ปฏิบัติการด้านนั้น รับผิดชอบ และร่วมกัน กำหนดแผนการดำเนินงาน แผนปฏิบัติการ แนวทาง ปฏิบัติ และมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไป บูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน ควบคู่กับการใช้บังคับ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เพื่อให้การเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคโควิด 19 เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

### ปัญหาและอุปสรรคในการใช้บังคับพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ประกาศชื่อของโรคนี้ว่า “โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19))” โดยประกาศกำหนดให้เป็นโรคติดต่ออันตราย ลำดับที่ 14 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีของประเทศไทยได้มีมติเห็นชอบและรับรองในการดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2550 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 จึงได้มีการกำหนดโครงสร้าง กลไก และมาตรการทางกฎหมายในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ (มาตรา 11) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด (มาตรา 20) และคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร (มาตรา 26) เพื่อกำหนดนโยบาย แนวทาง วิธีการ และกำกับการทำงานในภาพรวมทั้ง สร้างความเชื่อมโยงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อทำเชื่อมโยงผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อหรือเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อประจำด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ เป็นผู้พิจารณาใช้อำนาจเพื่อดำเนินมาตรการป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด ทั้งกรณีโรคติดต่อที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้นภายในประเทศและ

โรคติดต่อที่เกิดขึ้นจากเขตพรมแดนระหว่างประเทศ (มาตรา 34 - 45) อย่างไรก็ดี มาตรการ ระบบ และกลไก ตามกฎหมายดังกล่าวเพียงอย่างเดียว ยังไม่สามารถรองรับกับการแพร่ระบาดใหญ่ทั่วโลก (Pandemic) ซึ่งเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎให้บุคคลในลักษณะที่เป็นการทั่วไป เพื่อปฏิบัติตาม มาตรการป้องกันโรค เช่น การให้เว้นระยะห่าง หรือการให้ล้างมือด้วยเจลแอลกอฮอล์ เป็นต้น

2. ขาดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าถึงหรือเปิดเผยหรือนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคโควิด 19 ไปใช้ในการป้องกันและควบคุมโรค

3. ขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ที่เป็โรคโควิด 19 ต้องแจ้งข้อมูลต่อเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ

4. เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อจะดำเนินการหรือออกคำสั่งได้ จะต้องมีการสอบสวนโรคก่อน

5. ขาดบทกำหนดโทษกรณีที่มีบุคคลปกปิดข้อมูลหรือแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จกับเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุขทั้งรัฐและเอกชน เช่น ประวัติการเดินทาง หรืออาการของตนเอง เป็นต้น

6. ขาดวิธีการหรือขั้นตอนการดำเนินคดีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรการป้องกันควบคุมโรคกรณีผู้ที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อ

7. ขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้เดินทางที่มาจากท้องที่ที่พบผู้ที่เป็นหรือสงสัยว่าเป็นโรคโควิด 19 ยื่นเอกสารหรือหลักฐานต่อที่จำเป็นต่อเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อประจำด้านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ

8. ขาดกลไกหรือระบบในการติดตาม ควบคุม ผู้ที่ถูกสั่งให้แยกกัก กักกัน คุมไว้สังเกต

9. บทกำหนดโทษไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ซึ่งเป็นโรคที่มีการแพร่ระบาดใหญ่ทั่วโลก (Pandemic)

10. องค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ มีความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค

โควิด 19 ซึ่งเป็นโรคที่มีการแพร่ระบาดใหญ่ทั่วโลก (Pandemic)

11. ขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถออกกฎหรือคำสั่งกับบุคคลทั่วไปให้ดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ

12. การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขาดความเป็นเอกภาพ

13. ขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้สามารถสั่งการหรือมอบหมายหน่วยงานภายนอกกระทรวงสาธารณสุขเพื่อดำเนินการป้องกัน ควบคุมโรคร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพและทันที่

14. กลไกในการประกาศเขตติดโรคซึ่งเป็นการยกระดับมาตรการป้องกันโรคอาจก่อให้เกิดผลกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพียงเพื่อบริหารจัดการและรองรับกับสถานการณ์การระบาดของโรคติดต่อที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่เป็นวงแคบหรือมีปริมาณผู้ติดเชื้อโรคเป็นกลุ่มก้อนจำนวนไม่มากภายใต้หน้าที่และอำนาจของกระทรวงสาธารณสุขเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น จึงมิได้มีมาตรการ ระบบ และกลไกที่รองรับหรือครอบคลุมไปถึงกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข กรณีการแพร่ระบาดใหญ่ทั่วโลก (Pandemic) ที่มีความจำเป็นต้องบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานของรัฐร่วมกันหลายหน่วยงาน เพื่อให้สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวยุติลงโดยเร็ว

**ปัญหาพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มิได้เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ**

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มิได้เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์หรือออกแบบมาเพื่อนำมาใช้บังคับกับการแก้ไขปัญหากรณีการแพร่ระบาดของ

โรคติดต่อ ด้วยไม่ปรากฏให้เห็นถึงอำนาจในการกำหนดมาตรการทางด้านสาธารณสุขสำหรับการป้องกันหรือควบคุมโรคติดต่อแต่อย่างใด เช่น มาตรการในการรักษาความสะอาดหรือแก้ไขปรับปรุงการสุขาภิบาลให้ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น รวมทั้ง องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้มุ่งเน้นไปที่หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทหารซึ่งมิได้เป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญทางการแพทย์ การสาธารณสุข หรือวิชาการด้านการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น การสอบสวนโรคหรือการกำหนดมาตรการทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น อีกทั้งกลไกการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้มุ่งเน้นไปที่การรวมอำนาจในการสั่งการไว้ที่ส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว จึงมีความไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาเรื่องการแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่ต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เชื้อโรคแพร่ระบาดออกไปเป็นวงกว้าง

**ปัญหามาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องการแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่ใช้บังคับในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน**

ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการที่ออกภายใต้อำนาจของพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของประเทศไทย ตามที่นายกรัฐมนตรีได้มีการอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อออกข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และจัดตั้งคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งได้มีการออกข้อกำหนด คำสั่ง หรือมาตรการสำหรับการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคโควิด 19 จำนวนมากนั้น เป็นมาตรการที่ฝ่ายบริหารสามารถอาศัยฐาน

อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ในระบบปกติมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกำหนดมาตรการในลักษณะเช่นเดียวกัน และนำมาใช้บังคับเพื่อบริหารจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว เช่น มาตรการปิดสถานที่เสี่ยงและมาตรการกักกันตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 มาตรการห้ามกักตุนสินค้า ตามพระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2497 หรือมาตรการห้ามเสนอข่าวอันไม่เป็นความจริง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เป็นต้น การนำกฎหมายดังกล่าวซึ่งผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วมาใช้บังคับนั้น ย่อมมีความสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากการใช้อำนาจเพื่อกำหนดมาตรการหรือการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครอง จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดมิได้ ฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้ละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร หรือในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากฎหมายที่มีอยู่ในระบบปกติดังกล่าว ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ พันต่อสถานการณ์ หรืออาจส่งผลให้เกิดอุปสรรคในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารก็สามารถออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อสร้างมาตรการที่จำเป็นและนำมาใช้เป็นการเฉพาะได้ โดยอาศัยกลไกตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด ตามความในมาตรา 172 ด้วยวิธีการตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ในระบบปกติให้มีประสิทธิภาพต่อไป โดยไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่อย่างใด

### **ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองจากการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน**

ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็น

กฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างร้ายแรง มาใช้บังคับกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ของประเทศไทย ฝ่ายปกครองได้มีการกำหนดมาตรการบางประการ โดยมีได้ปรากฏว่ามีการแสดงเหตุผล ความจำเป็น หรือหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าวในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อว่ามีผลสำเร็จเพียงใด จึงอาจส่งผลให้เป็นการใช้อำนาจที่กระทบหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่กรณี หรือละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง รวมทั้ง สร้างผลกระทบต่ออารมณ์ความรู้สึก การท่องเที่ยว และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นวงกว้างได้ อีกทั้ง ยังมีปัญหาเรื่องการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองจากการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากตามความในมาตรา 16 และ 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับกับข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำต่าง ๆ ภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 รวมทั้ง กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เว้นแต่ผู้ที่ถูกระทบบสิทธิจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการกระทำที่ไม่สุจริต เลี่ยงปฏิบัติ และเกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น ซึ่งส่งผลให้ศาลยุติธรรมต้องเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉินว่ามีการกระทำหรือการใช้อำนาจที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เพื่อประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและคุ้มครองสิทธิในทางศาลให้แก่ประชาชนแทนศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติดังกล่าวได้ตัดอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมาย

ปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดในทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ และมีระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีพิเศษแตกต่างจากคดีปกติทั่วไป เนื่องจากศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริง อีกทั้ง ผลแห่งคำพิพากษาอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงจำเป็นต้องใช้ตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองจากการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินแทนศาลปกครอง จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ต้องการให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่เป็นกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงของรัฐ มาใช้บังคับกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่เป็นภัยทางด้านสาธารณสุข ซึ่งมีได้ถูกออกแบบมาเพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ย่อมส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนและแน่นอนในการใช้บังคับกฎหมายกับภัยฉุกเฉินอันตรายอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต รวมทั้ง การใช้บังคับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ปรากฏว่ายังคงมีมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า อีก

ทั้ง ด้วยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติยกเว้นอำนาจในการพิจารณาตีของศาลปกครอง ซึ่งส่งผลให้ศาลปกครองไม่สามารถเข้าควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันก่อให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายตามประเด็นที่กล่าวไปข้างต้น

เพื่อให้การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป จึงมีข้อเสนอแนะ เห็นควรให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันในมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์ของโรคติดต่อในปัจจุบันหรือที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต เช่น แก้ไขเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมควบคุมโรคโดยคำแนะนำของคณะกรรมการด้านวิชาการ มีหน้าที่ในการประกาศชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย โรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวัง หรือโรคระบาด รวมทั้งกำหนดให้อธิบดีกรมควบคุมโรคมีหน้าที่และอำนาจในการประกาศสถานที่ที่มีโรคระบาด และประกาศยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไข เมื่อมีเหตุอันสมควร และแก้ไขหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการด้านวิชาการให้สอดคล้องกัน เพื่อให้การประกาศชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่อต่าง ๆ เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 และมาตรา 16 วรรคสอง (2)) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติให้เหมาะสม โดยประกอบด้วย ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อธิบดีกรมวิทย์ฯ ศาสตราจารย์แพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และปลัดกรุงเทพมหานคร (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 (2)) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกกัก กักกันหรือคุมไว้สังเกต เพื่อกำหนดสถานที่ที่จะดำเนินการดังกล่าวให้มีความชัดเจน และปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าไปหรือออกจากที่เอิกเทคให้มีความเหมาะสม เพื่อให้การดำเนินการป้องกัน ระวัง ควบคุมหรือขจัดโรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวังมีประสิทธิภาพและเป็นไปในมาตรฐานเดียวกันกับการดำเนินการในกรณีที่เกิดโรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาด (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 (1) มาตรา 40 (3) และ (4) และยกเลิกมาตรา 34 (7)) หรือแก้ไขเพิ่มเติมขั้นตอนในการสอบสวนโรค และกำหนดค่าใช้จ่ายในการแยกกัก กักกัน คุมไว้ สังเกต หรือรับการรักษาเสริมภูมิคุ้มกันโรค ตลอดจนกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการหรือการสั่งการของเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อในกรณีที่เกิดโรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาด และการสอบสวนโรค เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34 วรรคสองและวรรคสาม และเพิ่มมาตรา 34 วรรคสี่) เป็นต้น ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 ถึงมาตรา 148 หรือในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เห็นควรให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 โดยวิธีการตราเป็นพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172 เพื่อให้การป้องกันและควบคุมโรคกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 หรือการแพร่ระบาดของโรคติดต่ออื่น ๆ ในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

และเห็นควรให้มีการกำหนดแยกระบบและกลไกในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขออกจากระบบสถานการณ์ฉุกเฉินปกติที่เป็นเรื่องความมั่นคงของชาติให้ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถพิจารณาเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมตามประเภทของภัยพิบัตินั้นในอนาคต โดยเห็นควรให้คณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติมีอำนาจในการพิจารณาประกาศให้โรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาดใด เป็น “โรคติดต่ออันตรายร้ายแรง” กรณีมีโรคดังกล่าวเกิดขึ้นแพร่หลายหรืออาจแพร่ไปสู่ผู้อื่นได้ง่ายหรือมีภาวะของการเกิดโรคผิดปกติมากกว่าที่เคยเป็นมาจนเป็นอันตรายหรืออาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์อย่างกว้างขวาง และเมื่อคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติได้ประกาศให้โรคติดต่ออันตรายหรือโรคระบาดใดเป็น “โรคติดต่ออันตรายร้ายแรง” แล้ว จึงให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข” บังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่เห็นสมควร เพื่อใช้บังคับและกำหนดมาตรการพิเศษในการป้องกันควบคุม ระวังยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชนให้ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

(1) เสนอแผนปฏิบัติการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคติดต่ออันตรายร้ายแรงต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ โดยในแผนปฏิบัติการดังกล่าวต้องกำหนดหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบในการกิจให้ชัดเจน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักร

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเดินทางและการตรวจสอบการเดินทางของบุคคล รวมถึงการตรวจสถานที่และพาหนะ

(4) เสนอมาตรการต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุคคลที่เป็นโรคติดต่ออันตรายร้ายแรงหรือได้รับผลกระทบจากการแพร่ของโรค และมาตรการการจ่ายค่าชดเชย

ค่าทดแทน ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

(5) กำหนดมาตรการการจัดการเกี่ยวกับสถานที่ ทรัพย์สิน การประกอบอาชีพ การชุมนุม การทำกิจกรรม และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลต้องปฏิบัติ

(6) กำหนดให้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลสนาม สถานพยาบาลชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการรับการตรวจในทางแพทย์ แยกกัก กักกัน คุมไว้สังเกต คัดกรอง ฝ้าระวัง รอกการวินิจฉัยโรค หรือรับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค

(7) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ดำเนินการ หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย การพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือการผลิตของบุคคลทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งยา วัคซีน อุปกรณ์ทางการแพทย์ หรือสิ่งอื่นใดอันจะเป็นประโยชน์ในการป้องกัน ควบคุม ระวัง หรือรักษาโรค

รวมทั้ง เห็นควรให้ฝ่ายบริหารพิจารณาการใช้บังคับมาตรการทางสังคมเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและควบคุมโรคโควิด-19 ก่อนการใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่มีความรุนแรง เข้มงวด และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจหรือประชาสัมพันธ์หรือการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อให้แก่ประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อแล้ว ฝ่ายบริหารต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพการณ์ โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร อีกทั้ง ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมโรคติดต่ออื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาใช้บังคับในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019 ได้เช่นกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาใช้บังคับกฎหมายที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการซึ่งกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดก่อนการพิจารณานำมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความรุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมากมาใช้บังคับ และต้องกระทำไปเพียงเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ รวมทั้งเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ เกินขอบเขต นอกเหนือหน้าที่และอำนาจ หรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่กรณี

## เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2548). *พระราชกำหนดการบริหารราชการใน*

*สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวของรัฐสภา*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2564). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

คณะแพทยศาสตร์วชิรพยาบาล มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช. (2564). *เรื่องนำรัฐของโรค Covid-19*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลิวิ่ง จำกัด.

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ. (2563). *รับมือโควิดในฝรั่งเศส : สร้างระบบกฎหมายขึ้นใหม่ “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” ไม่ปนกับการทหาร*. 15 ตุลาคม 2564. <https://www.ilaw.or.th/node/5619>.

ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล, 'การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549) 98-110.

ราชกิจจานุเบกษา. (2548). พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. เล่มที่ 122 ตอนที่ 58 ก. 15 ตุลาคม 2548. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00166932.PDF>.

ราชกิจจานุเบกษา. (2558). พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558. เล่มที่ 132 ตอนที่ 86 ก. 15 ตุลาคม 2564. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/A/086/26.PDF>.

สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค. (2563). *กฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 (2005)*. พิมพ์ครั้งที่ 6. นนทบุรี : กองโรคติดต่อทั่วไป กรมควบคุมโรค.

แสงทอง จันทร์เชิด. (2563). *จะไม่รอให้เกิดพายุ : กรมควบคุมโรคและภาคี ท่ามกลางวิกฤติโควิด*. 19 พ.ศ. 2562 - 2563 เล่ม 1. นนทบุรี : กองนวัตกรรมและวิจัย กรมควบคุมโรค.

สุพิศ ปราณิตพลกรัง, สุพิชญา ประณีตพลกรัง. (2563). *คู่มือกฎหมายเกี่ยวกับโรคโควิด (COVID-19)*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. อัญชนา ประศาสนวิทย์. (2558). *ความรู้เกี่ยวกับช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : สำนักโรคติดต่อทั่วไป กรมควบคุมโรค.

Akiko Ejima. (2563). Japan's Soft State of Emergency: Social Pressure Instead of Legal Penalty. 22 มกราคม 2565. <https://verfassungsblog.de/japans-soft-state-of-emergency-social-pressure-instead-of-legal-penalty>.

Sébastien Platon. (2563). From One State of Emergency to Another – Emergency Powers in France. 22 มกราคม 2565. <https://verfassungsblog.de/from-one-state-of-emergency-to-another-emergency-powers-in-france>.

TIME. (2020). World Health Organization Declares COVID-19 a 'Pandemic.' Here's What That Means. 22 มกราคม 2565. <https://time.com/5791661/who-coronavirus-pandemic-declaration/>.

World Health Organization. (2020). Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it. 22 มกราคม 2565. [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it).

World Health Organization. (2021). Coronavirus disease (COVID-19): How is it transmitted? 22 มกราคม 2565. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-how-is-it-transmitted>.