

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)



บันทึกทางกฎหมายของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย

ต่อการชุมนุมประท้วงในปี 2563

22 ตุลาคม 2563¹

1. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน)² ได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายบริหาร (ภาคผนวก 1) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2548 หลังจากถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา³ ในเดือนสิงหาคม 2548 พ.ร.ก. ฉุกเฉินได้ถูกเสนอต่อและได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา⁴

ในช่วงแรก พ.ร.ก. ฉุกเฉินได้ถูกปรับใช้ในบริเวณพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย⁵ โดยพื้นที่ดังกล่าวนี้ประสบกับความรุนแรงในระดับต่าง ๆ จากการเผชิญหน้ากับฝ่ายขบวนการติดอาวุธ โดยในห้วงทศวรรษที่ผ่านมา พ.ร.ก. ฉุกเฉินนั้นได้ถูกใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบและการชุมนุมประท้วงในหลายครั้งหลายคราในประเทศไทย

พ.ร.ก. ฉุกเฉินนั้นมีบทบัญญัติที่เปิดทางให้มีการประกาศใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายใต้มาตรา 5 ของ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” และ

¹ ข้อมูลในบันทึกทางกฎหมายฉบับนี้ มีความเที่ยงตรง ณ วันที่ 22 ตุลาคม 2563

² ฉบับภาษาอังกฤษ ดูได้ที่:

http://210.246.148.76/thaiquest/getFileProxy/comment.aspx?url=%2Fdata%2Fdocument%2Fext810%2F810259_0001.pdf

³ ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 122 ตอนที่ 58ก วันที่ 16 กรกฎาคม 2548

⁴ บรรหาร กาลา, ‘บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินพ.ศ. 2548 กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ’, จุลินิติ, พ.ย.-ธ.ค.2551, ที่ 34, ดูได้ที่:

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b100%20jul_5_6.pdf

⁵ ICJ, ‘การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย (Implementation Of Thailand’s Emergency Decree)’, กรกฎาคม 2550, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/06/Thailand-emergency-decree-report-2011-eng.pdf>

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

“ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่หน้าฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันช่วยเหลือ ระวัง ยับยั้ง ปราบปราม ฟื้นฟู หรือ จัดให้มีการช่วยเหลือประชาชน” นอกจากนี้ภายใต้ มาตรา 11 ยังกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” ในสถานการณ์ที่ “มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่”

ในปี 2548 คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists หรือ ICJ) ได้ออกบันทึกทางกฎหมายแสดงข้อห่วงกังวลต่อการตราพ.ร.ก. ฉุกเฉิน รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนพ.ร.ก. ดังกล่าว โดยเฉพาะเหตุที่ พ.ร.ก. นั้นมีบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจมากขึ้นแต่การตรวจสอบ/ความรับผิดชอบ⁶ ในปี 2550 คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้ออกบันทึกทางกฎหมายที่รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับการปรับใช้พ.ร.ก. ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ⁷ ในบันทึกทางกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้แสดงความกังวลว่าบางมาตราของพ.ร.ก. ฉุกเฉินโดยเฉพาะมาตรา 4 9 11 12 16 และ 17 และการปฏิบัติตามบทบัญญัติเหล่านั้นนั้นไม่เป็นการสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยแก้ไขพ.ร.ก. ฉุกเฉินเพื่อประกันว่าการปรับใช้พ.ร.ก.จะเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญไทย รวมถึงพันธกรณีทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของไทย ซึ่งรวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี สิทธิต่าง ๆ ที่อาจถูกลิดรอนไป ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกควบคุมตัวโดยพลการ เสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุม และการเคลื่อนย้าย คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลยังเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการประกาศใช้พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ในพื้นที่ที่กำลังถูกปรับใช้โดยทันที เนื่องด้วยกฎหมายภายในประเทศนั้นเพียงพอ และสามารถนำมากำหนดมาตรการต่าง ๆ ภายใต้กรอบกฎหมายปกติโดยไม่จำเป็นต้องกระทำการระงับซึ่งสิทธิใด ๆ ได้⁸

ในวันที่ 15 ตุลาคม 2563 นายกรัฐมนตรีประเทศไทยได้ทำการประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครจนถึงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563⁹ พ.ร.ก. ฉุกเฉินได้ถูกประกาศใช้หลังจากมีการชุมนุมใหญ่ต่อต้านรัฐบาลที่นำโดยกลุ่มเยาวชน เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 13 ถึง 15 ตุลาคม 2563 ใน

⁶ ICJ, ‘อำนาจมากขึ้น รับผิดชอบน้อยลง: พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับใหม่ประเทศไทย (More Power, Less Accountability: Thailand’s New Emergency Decree)’, สิงหาคม 2548, ที่ 9, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2005/08/Thailand-accountability-advocacy-2005.pdf>.

⁷ ICJ, การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย, อ้างแล้ว 5

⁸ เฟิ่งอ่าง; ICJ, อำนาจมากขึ้น รับผิดชอบน้อยลง: พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับใหม่ประเทศไทย, อ้างแล้ว 6, หน้า 9.

⁹ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10227&filename=index

กรุงเทพมหานคร หลังจากการรวมพลชุมนุมประท้วงเป็นช่วง ๆ เป็นเวลาหลายเดือน สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนั้นได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2563¹⁰

บันทึกทางกฎหมายฉบับนี้ได้ทำการสรุปข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเกี่ยวกับการบังคับใช้พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ซึ่งถูกประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2563 โดยรัฐบาลไทยต่อการชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาล ภายใต้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ บันทึกทางกฎหมายฉบับนี้ได้ยกข้อห่วงกังวลอย่างยิ่งใน 4 ประเด็น ในห้วงระยะเวลา 8 วันที่พ.ร.ก. ฉุกเฉินนั้นถูกบังคับใช้ ได้แก่ (ก) อำนาจสถานการณ์ฉุกเฉิน (ข) การตรวจสอบอย่างจำกัดของศาล (ค) คุ้มครองทางกฎหมายจากการถูกดำเนินคดี และ (ง) มาตรการที่ออกตามพ.ร.ก. ฉุกเฉิน โดยบทวิเคราะห์ดังต่อไปนี้จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือภาคประชาสังคมที่ต้องการพัฒนาการเคารพซึ่งสิทธิมนุษยชนระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน

2. อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ICCPR สิทธิบางประเภทจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองเต็มรูปแบบ ในขณะที่สิทธิบางประเภทอาจสามารถจำกัดหรือลดทอนได้ในสถานการณ์พิเศษ โดยการจำกัดหรือลดทอนนั้นกระทำได้ 2 วิธี ประการแรก ข้อบทแห่งสิทธิบางประการนั้นได้เปิดช่องให้มีการจำกัดสิทธิได้โดยชัดแจ้ง รวมถึงกำหนดสถานการณ์ซึ่งสิทธิเหล่านั้นอาจถูกจำกัดได้ ตัวอย่างเช่น ภายใต้ ICCPR นั้น เสรีภาพในการแสดงออก การสมาคม การชุมนุม การโยกย้าย สามารถถูกจำกัดได้เมื่อมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย และเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ถูกกำหนดไว้อย่างจำกัด เช่น ความมั่นคงของชาติ หรือการสาธารณสุข อย่างไรก็ตามการจำกัดดังกล่าวจะต้องกระทำเมื่อมีความจำเป็นอย่างเคร่งครัด และได้สัดส่วนต่อวัตถุประสงค์แห่งการจำกัดสิทธิ อีกทั้งการปรับใช้และผลกระทบจะต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ประการที่สอง คือโดยวิธีการที่เป็นไปตามมาตรา 4 ของ ICCPR คือเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินสาธารณะอย่างร้ายแรงซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ ทำให้สิทธิบางประการนั้นอาจถูกจำกัดได้ แต่มาตรการในการเล็งพันธกรณีดังกล่าวจะถูกปรับใช้ได้เท่าที่จำเป็นต่อภัยคุกคามโดยเฉพาะเจาะจง สภาวะฉุกเฉินจะต้องถูกประกาศอย่างเป็นทางการ และมาตรการเล็งพันธกรณีใด ๆ จะต้องแจ้งให้รัฐภาคีอื่นทราบผ่านเลขาธิการสหประชาชาติ

มาตรา 4(1) ของ ICCPR บัญญัติว่า

“ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเล็งพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของเหตุการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่น ๆ ของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม”

¹⁰ ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ประกาศ ข้อกำหนด และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง , 22 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: https://thailand.prd.go.th/mobile_detail.php?cid=4&nid=10280

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะยอมรับให้รัฐแต่ละรัฐสามารถใช้มาตรการที่เป็นการเล็งพันกรณีภายใต้กติกาได้ แต่กติกาฉบับนี้อธิบายโดยชัดแจ้งว่าการเล็งพันกรณีไม่สามารถกระทำได้ในกรณีมาตรา 6 (สิทธิในชีวิต) มาตรา 7 (ห้ามทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้าย) มาตรา 8 (ห้ามถูกเอาตัวลงเป็นทาส การค้าทาส และการถูกบังคับให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส) มาตรา 11 (ห้ามถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้) มาตรา 15 (หลักความชอบด้วยกฎหมาย) มาตรา 16 (บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย) และมาตรา 18 (เสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา) ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เคยระบุไว้ว่า

“หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด (peremptory norm) ขยายรายการสิทธิที่ไม่อาจเล็งพันกรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 รัฐภาคีไม่ว่ากรณีใดไม่อาจใช้มาตรา 4 ของกติกาเป็นเหตุเพื่ออ้างความชอบธรรมจากการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือกฎหมายบังคับเด็ดขาดภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศได้ เช่น การจับตัวประกัน การกำหนดโทษแบบเหมารวม การลิดรอนเสรีภาพโดยพลการ หรือการเบี่ยงเบนหลักการพื้นฐานว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ซึ่งรวมถึงหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์”¹¹

ยังมีสิทธิอีกหลายประการที่แม้ว่าจะมิได้ถูกกำหนดให้เป็นสิทธิที่รัฐภาคีมีอาจเล็งพันกรณีได้ภายใต้กติกา แต่กลับได้รับสถานะดังกล่าว หากจะกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง ได้แก่ สิทธิในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว (Habeas Corpus) ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นสิทธิที่รัฐไม่สามารถเล็งพันกรณีได้¹² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังได้กล่าวว่าสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีโดยคณะตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง “เป็นสิทธิสมบูรณ์ที่ไม่อาจจะยกเว้นได้”¹³ อีกทั้งองค์ประกอบต่าง ๆ ของสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมยังได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะสิทธิที่รัฐภาคีมีอาจเล็งพันกรณีได้¹⁴

สิทธิอื่น ๆ นั้นรัฐภาคีอาจเล็งพันกรณีได้เฉพาะภายใต้สถานการณ์จำเพาะบางประการ อีกทั้งยังต้องเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนด ดังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่า “แม้ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าบทบัญญัติบางประการถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 4 (วรรค 2) ในฐานะสิทธิที่รัฐภาคีไม่สามารถเล็งพันกรณีได้ ก็ไม่เป็นเหตุให้สามารถตีความได้ว่ารัฐภาคีสามารถเล็งพันกรณีภายใต้มาตราอื่นแห่งกติกาได้ตามอำเภอใจ แม้จะปรากฏว่ามีภัยซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติก็ตาม”¹⁵ ซึ่งเป็นผลให้การใช้ “มาตรการซึ่งเป็นการเล็งพันกรณีตามกติกา

¹¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 29: มาตรา 4: Derogations during a State of Emergency’, 31 สิงหาคม 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, วรรค 11, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>

¹² เฟ็งอ้าง, วรรค 15-16.

¹³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *M. Gonzalez del Rio v. Peru*, UN Doc CCPR/C/46/D/263/1987, 2 พฤศจิกายน 2535, วรรค 5.2.

¹⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 29, วรรค 16.

¹⁵ เฟ็งอ้าง, วรรค 6.

กติกากาฯ จำต้องมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นและสามารถบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น”¹⁶ นอกจากนี้แล้ว เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยชอบแล้ว การใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเลียงพันธกรณีภายใต้บทบัญญัติของกติกา ต้องไม่เป็นการทำลายสาระสำคัญของสิทธินั้น ๆ การเลียงพันธกรณีเช่นนั้นจึงหมายถึงการลดขอบเขตของการบังคับใช้สิทธิเท่าที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการแก้ไขภัยซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เน้นย้ำว่า

“เพียงข้อเท็จจริงที่ว่า การเลียงพันธกรณีภายใต้บทบัญญัติบางประการนั้นอาจมีความชอบธรรมตามความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ มิได้ทำให้รัฐภาคีพ้นจากหน้าที่ในการอธิบายว่าเหตุใดมาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเลียงพันธกรณีจึงถูกนำมาใช้โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ ในทางปฏิบัติ หลักการนี้จะช่วยประกันว่าไม่มีบทบัญญัติใดภายใต้กติกาที่รัฐภาคีจะไม่ต้องปฏิบัติตามโดยสมบูรณ์ ไม่ว่าจะมีการเลียงพันธกรณีโดยชอบแล้วก็ตาม”¹⁷

นอกจากนี้ ยังดูเหมือนว่า จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยยังมิได้ทำการแจ้งแก่เลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิที่เป็นผลมาจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเดือนตุลาคม

ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2557 หลังจากที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในวันที่ 20 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลไทยได้ทำการแจ้งแก่เลขาธิการสหประชาชาติว่าประเทศไทยจะจำกัดสิทธิภายใต้ ICCPR บางประการ

“ราชอาณาจักรไทยใช้สิทธิในการเลียงพันธภายใต้วรรคหนึ่งของมาตรา 4 ของ ICCPR โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้มาตรา 12(1) โดยการประกาศเคอร์ฟิวซึ่งถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2557 มาตรา 14(5) เมื่อคดีตามมาตรา 107-112 ของประมวลกฎหมายอาญาและความผิดต่อความมั่นคงของรัฐตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลทหาร มาตรา 19 โดยการห้ามมิให้มีการเผยแพร่หรือตีพิมพ์เนื้อหาบางประการ โดยเฉพาะเนื้อหาที่ยู่งให้เกิดความแตกแยกและการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายภายในสังคม เนื้อหาที่ไม่เป็นความจริง หรือมีลักษณะเป็นการยุยงปลุกปั่น และมาตรา 21 โดยการจำกัดการรวมตัวทางการเมือง”¹⁸

ในวันที่ 24 ธันวาคม 2562 รัฐบาลยังได้ทำการแจ้งกับเลขาธิการสหประชาชาติว่ารัฐบาลได้ยกเลิกการจำกัดสิทธิทั้งหลายแล้วนับตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 2562¹⁹

¹⁶ เฟิ่งอ้าง, วรรค 2.

¹⁷ เฟิ่งอ้าง, วรรค 4.

¹⁸ Thailand: Notification under Article 4(3), C.N.479.2014.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.479.2014-Eng.pdf>

¹⁹ Thailand: Notification under Article 4(3), C.N.629.2019.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2019/CN.629.2019-Eng.pdf>

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

นอกจากนี้ ในวันที่ 15 มิถุนายน 2563 รัฐบาลยังได้ทำการแจ้งกับเลขาธิการสหประชาชาติว่าประเทศไทย จะทำการจำกัดพันธกรณีภายใต้ ICCPR บางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 12 (เสรีภาพในการเคลื่อนไหว) เนื่องจากเป็นมาตรการฉุกเฉินเพื่อป้องกันโรคโควิด²⁰

ประเทศไทยยังได้เคยทำการจำกัดสิทธิหลายประการโดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เพื่อที่จะควบคุมการชุมนุมประท้วง รวมถึง ในช่วงระหว่างวันที่ 7 เมษายน ถึง 22 ธันวาคม 2553²¹ และในวันที่ 22 มกราคม ถึง 19 มีนาคม 2557²²

อนึ่ง ด้วยเหตุที่ว่าประเทศไทยมิได้ทำการแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในเดือน ตุลาคม จึงจำต้องอนุมานว่าประเทศไทยนั้นมิได้ประสงค์ที่จะทำการจำกัดสิทธิใด ๆ ภายใต้ ICCPR

ภายใต้กฎหมายไทย นายกรัฐมนตรีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการชั่วคราวได้โดยการ ประกาศใช้พ.ร.ก. ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 4 นั้นคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ได้ถูกนิยามไว้อย่างกว้างขวางให้ หมายถึง

“สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของ รัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือสวนใดสวนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน (...) ซึ่งจำเป็นต้องมี มาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติ ตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัย พิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง”

ภายใต้มาตรา 4 ของ ICCPR นั้นเหตุที่จะถูกใช้เพื่อนำมาจำกัดสิทธิคือสถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามความอยู่ รอดของชาติ แต่ทว่าเหตุที่ถูกระบุไว้ในกฎหมายไทยนั้นมีความกว้างขวางเป็นอย่างมากและไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ระหว่างประเทศ

²⁰ Thailand: Notification under Article 4(3), C.N.194.2020.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.194.2020-Eng.pdf>

²¹ Thailand's Notification under Article 4(3), C.N.375.2010.TREATIES-13 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.375.2010-Eng.pdf>; Thailand's Notification under Article 4(3), C.N.105.2011.TREATIES-2 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2011/CN.105.2011-Eng.pdf>

²² Thailand's Notification under Article 4(3), C.N.49.2014.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.49.2014-Eng.pdf>; Thailand's Notification under Article 4(3), C.N.121.2014.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.121.2014-Eng.pdf>

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

เมื่อเร็วๆ นี้ อำนาจดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมาใช้โดยนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย หลังจากการรวมพลชุมนุมประท้วงเป็นเวลาหลายเดือน ในวันที่ 15 ตุลาคม 2563 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 5 9 และ 11 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินประกาศ “ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” ในท้องที่กรุงเทพมหานคร” จนถึงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563²³ อันเนื่องมาจากการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 13 ถึง 15 ตุลาคม 2563 “สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” มาจากความในมาตรา 11 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน²⁴ โดยหลังจากการประกาศแล้ว จึงมีการประกาศข้อกำหนดซึ่งประกอบด้วยมาตรการตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินโดยอาศัยอำนาจที่ระบุไว้ในมาตรา 9 และ 11 ของพ.ร.ก.ตามมาเป็นลำดับ (ดูตัวอย่างในภาคผนวก 2 และ 3)²⁵

การรวมพลชุมนุมประท้วงเกิดขึ้นเป็นช่วง ๆ เป็นเวลาหลายเดือน ข้อเรียกร้องของผู้ประท้วงต่อต้านรัฐบาลซึ่งนำโดยเยาวชนประกอบด้วย 3 ข้อเรียกร้องหลัก อันประกอบด้วย ข้อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และให้มีการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์²⁶

ในวันที่ 13 และ 14 ตุลาคม 2563 ระหว่างการชุมนุมใหญ่่นั้น มีการเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจในหลายโอกาส แต่มีรายงานว่า การชุมนุมโดยรวมนั้นถือว่าการชุมนุมโดยสงบ โดยในช่วงจังหวะหนึ่ง ผู้ชุมนุมได้ตะโกนและชูสามนิ้วในขณะที่ขบวนเสด็จของพระราชินีเคลื่อนที่ผ่านกลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งต่อมาเหตุการณ์ดังกล่าวถูกอ้างอิงถึงในฐานะหนึ่งสาเหตุในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน²⁷ พ.ร.ก.ฉุกเฉินที่ถูกประกาศออกมาเพื่อระงับการชุมนุมมีผลตั้งแต่วันที่ 4.00 น. ของวันที่ 15 ตุลาคม 2563 และทันทีหลังจากการประกาศใช้พ.ร.ก.ดังกล่าวนี้ ผู้ประท้วงอย่างน้อย 22 คน รวมถึงแกนนำ ถูกจับกุมตัว²⁸

²³ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10227&filename=index

²⁴ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2), 16 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/903035>

²⁵ เช่น ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 ประกอบมาตรา 11 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10240&filename=index (ภาคผนวก 2) และประกาศตามมาตรา 11

แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10241&filename=index (ภาคผนวก 3)

²⁶ Bangkok Post, ‘Protesters reiterate 3 key demands’, 9 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/1998947/protesters-reiterate-3-key-demands>

²⁷ Aljazeera, ‘Thai protesters clash with police, shout at king’s motorcade’, 14 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://www.aljazeera.com/news/2563/10/14/thai-protesters-clash-with-police-call-out-kings-motorcade;>

Aljazeera, ‘Clashes at Thailand anti-government protests in Bangkok’, 14 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://www.aljazeera.com/news/2563/10/14/thailand-protesters-set-off-on-mass-rally-in-bangkok;> BBC, ‘Thai

protests: Tens of thousands gather again in mass defiance of government’, 16 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://www.bbc.com/news/world-asia-54548988>

²⁸ Thai PBS, ‘ใครบ้าง? ถูกจับม็อบ 13-14 ตุลา’, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://news.thaipbs.or.th/content/297402>

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 ได้อ้างอิงถึงสถานการณ์ที่มี “บุคคลหลายกลุ่มได้เชิญชวน ปลุกระดม และดำเนินการให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นในกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการและช่องทางต่าง ๆ ก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายและความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน มีการกระทำที่กระทบต่อชวบนเสด็จพระราชดำเนิน มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อันมิใช่การชุมนุมโดยสงบที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังกระทบโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลของมาตรการควบคุมการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในภาวะเปราะบาง” ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ด้วยเห็นว่ามีความ “จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขกรณีดังกล่าวให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงทีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยและประโยชน์ส่วนรวม”²⁹

ตามที่ระบุไว้ว่าไม่มีตัวชี้วัดที่แน่ชัดว่ารัฐบาลมีเจตนาที่จะเสี่ยงพันธกรณีของตนอย่างเป็นทางการจากพันธกรณีในการเคารพสิทธิใด ๆ ภายใต้ พ.ร.ก.นี้ เนื่องจากรัฐบาลมิได้แจ้งการเสี่ยงพันธกรณีดังกล่าวให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติทราบ ตามที่รัฐเคยกระทำภายใต้สถานการณ์ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา³⁰ ส่งผลให้เกิดข้อสงสัยว่าการเสี่ยงพันธกรณีพื้นฐานภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ที่ผ่านมานั้น เข้าข่ายมาตรฐานการ “คุกคามความอยู่รอดของชาติ” ตามที่ได้ถูกระบุไว้ว่าเป็นเงื่อนไขการเสี่ยงพันธกรณีตามมาตรา 4 ของ ICCPR หรือไม่อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำหรือภาษาที่ใช้ในประกาศมีคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” และ “ความมั่นคงของชาติ” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการปรับใช้มาตรการการพิเศษอันไปสู่การจำกัดการใช้สิทธิมนุษยชนได้ แต่ทว่า ตามหลักการจำนวนมากซึ่งอธิบายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ต่อการจำกัดการใช้สิทธินั้น คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของชาติต่างถูกกำหนดโดยชัดแจ้งว่าการจำกัดสิทธิในด้านต่าง ๆ จะกระทำได้อีกแต่อาศัยหลักความจำเป็น ความได้สัดส่วน และถูกกำหนดโดยกฎหมายด้วย การจำกัดดังกล่าวอยู่ภายใต้ ICCPR มาตรา 12(3) เสรีภาพในการโยกย้าย มาตรา 18 (3) เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของบุคคล มาตรา 19 (2และ3) เสรีภาพแห่งการแสดงออกและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร มาตรา 21 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และ มาตรา 22 (2) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ทั้งนี้ นอกเหนือจากที่ต้องพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิใด ๆ นั้นจำเป็นต้องทำโดยความจำเป็นอย่างยิ่งยวดเพื่อวัตถุประสงค์ที่ถูกกำหนดไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ความสงบ

²⁹ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร, อ้างแล้ว 23

³⁰ Thailand: Notification under Article 4(3), C.N.479.2014.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.479.2014-Eng.pdf>; Thailand’s Notification under Article 4(3), C.N.194.2020.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.194.2020-Eng.pdf> ; Thailand’s Notification under Article 4(3), C.N.375.2010.TREATIES-13 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.375.2010-Eng.pdf>; and Thailand’s Notification under Article 4(3), C.N.49.2014.TREATIES-IV.4 (Depositary Notification), ดูได้ที่: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.49.2014-Eng.pdf>.

เรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของชาติแล้ว การจำกัดเหล่านั้นยังจำเป็นต้องได้สัดส่วนและยึดโยงกับหลักความชอบด้วยกฎหมายรวมถึงการปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วย³¹

3. การตรวจสอบอย่างมีข้อจำกัดของศาล

ไม่ว่ามาตรการฉุกเฉินซึ่งมีผลเป็นการจำกัดหรือแทรกแซงสิทธิมนุษยชนจะได้อำนาจการเล็งพันกรณีอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม มาตรการเหล่านั้นต้องถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ³² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้กล่าวไว้ว่าศาลควรมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งมาตรการที่บังคับใช้³³ ทั้งนี้ อำนาจของตุลาการในด้านนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องด้วยอำนาจพิเศษบางประการตามมาตรา 9 และมาตรา 11 นั้นได้ถูกกำหนดไว้อย่างกว้างขวางจนทำให้สามารถนำไปสู่การใช้อำนาจโดยพลการได้อย่างง่ายดาย

แต่ทว่า มาตรา 16 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินได้จำกัดสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง โดยกำหนดว่า:

“ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ศาลปกครอง ซึ่งมีเขตอำนาจครอบคลุมการกระทำของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครอง ได้ตีความพ.ร.ก.ฉุกเฉินในทางที่จำกัดมิให้หน่วยงานของตนนั้นสามารถทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่ถูกบังคับใช้ตามพ.ร.ก.ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในวันที่ 26 มีนาคม 2563 มีนักกิจกรรมได้ทำการฟ้องร้องต่อศาลปกครองโดยเรียกร้องให้มีการดำเนินคดีกับรัฐบาลไทยเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายผ่านแดนฉบับใหม่ที่เรียกร้องให้ผู้มีสัญชาติไทยจำเป็นต้องมีเอกสารจากสถานทูตและใบรับรองแพทย์สำหรับเดินทางทางอากาศมายังประเทศไทย โดยเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการที่ใช้สำหรับการควบคุมโรคโควิด-19 และทำให้พลเมืองชาวไทยจำนวนมากนั้นไม่สามารถที่จะเดินทาง

³¹ ดูเพิ่มเติม: หลักการ Siracusa เกี่ยวกับการจำกัดและการลิดรอนมาตรการในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights), Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4, 1984, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

³² ICJ, ‘Geneva Declaration on Upholding the Rule of Law and the Role of Judges and Lawyers in Times of Crisis’, หลักการที่ 1, and Commentary, หน้า 1-15, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2011/05/ICJ-genevadeclaration-publication-2011.pdf>

³³ ได้แก่ ในข้อสังเกตเชิงสรุปต่อประเทศโคลัมเบีย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เน้นย้ำว่า “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายควรจะประกันว่าการปฏิบัติตามหลักการในมาตรา 4 ของกติกาสากลนั้น ต้องได้รับการติดตามทบทวนโดยศาล” เช่นเดียวกันในกรณีประเทศศรีลังกา คณะกรรมการได้แสดงความกังวลว่า “ศาลนั้นไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงมาตรการต่างๆที่ถูกใช้ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน” ดู: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อสังเกตเชิงสรุปต่อ Colombia, CCPR/C/79/Add. 76, วรรค 38 and วรรค 23; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อสังเกตเชิงสรุปต่อประเทศศรีลังกา, CCPR/C/79/Add.56, วรรค 13.

กลับมายังประเทศได้ ในวันที่ 2 เมษายน 2563 ศาลปกครองกลางได้ปฏิเสธที่จะรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า ภายใต้พ.ร.ก.ฉุกเฉิน³⁴ มาตรการที่ถูกกำหนดนั้นไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาล³⁵ อนึ่ง เป็นที่น่าสนใจว่าในปี 2553 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2553 วินิจฉัยว่ามาตรา 16 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังชี้ว่าแม้ว่าจะไม่สามารถนำคดีมาฟ้องร้องยังศาลปกครองได้ แต่ผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้³⁶

เหตุนี้ นักกิจกรรมดังกล่าวจึงแสวงหาช่องทางอื่นในการดำเนินคดีและได้นำคดีไปฟ้องยังศาลแพ่ง อย่างไรก็ตามในวันที่ 5 เมษายน 2563 ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ยกฟ้องคดีดังกล่าวด้วยเหตุที่ว่าคำสั่งนั้นได้ถูกออกโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินที่ให้อำนาจแก่เจ้าเลยในฐานะนายกรัฐมนตรี โจทก์ไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิ³⁷ แนวคำพิพากษาดังกล่าวนั้นไม่เหมือนกับคำพิพากษาของศาลแพ่งในช่วงปี 2557 นักโดยในคดีระหว่างรัฐบาลและคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) นั้น ศาลแพ่งมีคำพิพากษาว่า แม้ว่ารัฐบาลจะมีอำนาจในการบังคับใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดมิให้รัฐบาลบังคับใช้ข้อกำหนดบางประการที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.ก.ดังกล่าวต่อผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาล เนื่องจากข้อกำหนดดังกล่าวนั้นละเมิดสิทธิของผู้ชุมนุม ข้อกำหนดเหล่านี้รวมถึงการห้ามชุมนุมตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และการให้ผู้ชุมนุมสามารถจราจรบนเส้นทางคมนาคมได้ นอกจากนี้ ศาลยังชี้ว่ารัฐบาลนั้นจะต้องไม่ออกคำสั่งให้มีการใช้กำลังหรืออาวุธเพื่อที่จะสลายการชุมนุมโดยสงบ³⁸

ในวันที่ 20 และ 21 ตุลาคม 2563 นักการเมืองรวมถึงผู้ชุมนุมจำนวนหนึ่งได้ทำการยื่นเรื่องต่อศาลแพ่งเพื่อขอให้ศาลทำการเพิกถอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่กรุงเทพมหานคร เพิกถอนประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขอคุ้มครองชั่วคราว³⁹ ในวันที่ 22 ตุลาคม 2563 ศาลแพ่งรับคำฟ้องโดยได้กล่าวถึงมาตรา 16 แห่งพ.ร.ก. ฉุกเฉินและอำนาจของตนภายใต้รัฐธรรมนูญในการที่จะพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น⁴⁰ อย่างไรก็ตามสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนั้นได้ถูกยกเลิกก่อนที่

³⁴ แรกเริ่มกฎดังกล่าวออกโดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในประกาศลงวันที่ 19 มีนาคม 2563 ดูได้ที่: <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/news3-20200329-164122-910029.pdf> ต่อมาในวันที่ 20 มีนาคม 2563 พ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้นได้ออกมาตรการที่กำหนดเงื่อนไขในลักษณะเดียวกันไว้

³⁵ กรุงเทพธุรกิจ, 'ศาลปกครองกลาง ไม่รับฟ้องปมประกาศ Fit to Fly สกัดโควิด-19 จำนวนสอง', 21 เมษายน 2563, ดูได้ที่: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/874190>

³⁶ วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2553, ดูได้ที่: https://english.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/center-law9_53.pdf

³⁷ ไทยโพสต์, 'ศาลแพ่งยกฟ้อง ร้องข้ามประเทศ รัฐทำได้ FitToFly', 5 เมษายน 2563, ดูได้ที่: <https://www.thaipost.net/main/detail/62089>

³⁸ Bangkok Post, 'Court rules to protect protesters', 20 February 2014, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/395975/court-rules-to-protect-protesters>

³⁹ Voice Online, 'เพื่อไทย' ยื่นศาลหวังเพิกถอน 'พ.ร.ก.ฉุกเฉิน' ไร้ความชอบธรรม ละเมิดผู้ชุมนุม', 20 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <http://www.voicetv.co.th/read/e-2nAUROO>

⁴⁰ ศาลแพ่ง, คดีหมายเลขดำที่ พ 5363/2563, 22 ตุลาคม 2563.

ศาลจะได้ทำการไต่สวนคำขอคุ้มครองชั่วคราว แต่ทว่าทนายความของผู้ฟ้องข้างต้นยังคงยืนยันว่าจะมีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลต่อไปเพื่อเพิกถอนผลของสถานการณ์ฉุกเฉินและเพื่อให้ได้รับการเยียวยาอันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างที่มาตรการตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินถูกบังคับใช้⁴¹

สิทธิในการเข้าถึงการเยียวยาเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) และถูกรับรองไว้ในมาตรา 2(3) ของ ICCPR การเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพต้องสามารถเข้าถึงได้ทุกเวลา แม้กระทั่งระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน⁴² ตามที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้ยืนยันในคำประกาศเจนีวา (Geneva Declaration) และตามที่ได้มีการรับรองไว้ตามมาตรฐานสากลว่า

“ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการไม่ควรอ้างเอาวิกฤตการณ์ไม่ว่าในกรณีใด ๆ เป็นเหตุแห่งการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การเยียวยาโดยองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพ และการได้รับการชดเชยอย่างเต็มที่ของเหยื่อ และ/หรือญาติของเหยื่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน การใช้มาตรการใด ๆ อันมีผลเป็นการตัดเขตอำนาจของศาลทั่วไปในการพิจารณาคดีหรือในการเยียวยากรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนถือเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ/นิติธรรม (Rule of Law)”⁴³

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้กล่าวในข้อสังเกตทั่วไปที่ 29 เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินว่า

“แม้ว่ารัฐภาคีจะอยู่ในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดมาตรการอย่างเข้มงวด แต่ก็อาจจะปรับเปลี่ยนขั้นตอนการได้รับการเยียวยาจากศาลหรือการเยียวยาแบบอื่น ๆ ได้ แต่รัฐภาคีดังกล่าวยังคงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีพื้นฐานภายใต้มาตรา 2 วรรค 3 ของ ICCPR ในการให้การเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ”⁴⁴

⁴¹ Bangkok Post, ‘Prayut lifts state of emergency’, 23 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2006623/prayut-lifts-state-of-emergency>; The Active, ‘ทนาย นศ.ยัน เดินหน้าฟ้อง แม้ยกเลิกประกาศฯ’, 22 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: https://theactive.net/news/20201022-5/2fbclid=IwAR2l47k22F5Tx-uK7vNjHTqb1_4g3ola2-JvsFqPev9AdCuLqYHgXE_nhOs

⁴² ดู ICJ, ‘Practitioners Guide no. 2: the Right to Remedy and Reparation, ดูได้ที่: at <https://www.icj.org/the-right-to-a-remedy-and-reparation-for-gross-human-rights-violations-2018-update-to-practitioners-guide-no-2/>; 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, E/CN.4/Res/2005/35, หลักการที่ 1-3; UN Human Rights Committee, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 29, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 2001, วรรค 14.

⁴³ ICJ, Geneva Declaration on Upholding the Rule of Law and the Role of Judges and Lawyers in Times of Crisis, หลักการที่ 11, and Commentary หน้า 181-196, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2011/05/ICJ-genevadeclaration-publication-2011.pdf>

⁴⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 29, วรรค 14

4. การงดเว้นโทษในทางกฎหมายจากการถูกดำเนินคดี

หากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงหรือเป็นอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต่าง ๆ มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนอย่างรวดเร็ว รอบคอบ และเป็นกลาง และนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม⁴⁵ หน้าที่ดังกล่าวถูกระบุไว้ใน ICCPR⁴⁶ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน (มาตรา 7) และได้มีการให้รายละเอียดในเรื่องนี้ไว้ในหลักการต่อต้านการยกเว้นโทษชุดปรับปรุงล่าสุดของสหประชาชาติ (UN Updated Set of Principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity)⁴⁷ หน้าที่เหล่านี้จะต้องได้รับการเคารพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี การบังคับให้บุคคลสูญหาย การวิสามัญฆาตกรรม และอาชญากรรมร้ายแรงอื่น ๆ เช่นเดียวกับที่ระบุในหลักการต่อต้านการยกเว้นโทษข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้อธิบายไว้ว่า

“หากการสืบสวนสอบสวน (...) เผยให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิบางประการที่ได้มีการรับรองไว้ในกติกาสากลฯ นี้ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องประกันว่าผู้กระทำให้เกิดการละเมิดจะได้รับโทษอย่างเป็นธรรม เช่นเดียวกับความล้มเหลวในการสืบสวนสอบสวน ความล้มเหลวในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษสามารถเป็นการละเมิดกติกาฉบับนี้ได้ในตัวของมันเอง หน้าที่ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษนี้เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีมีการกระทำสิ่งที่เป็นความผิดทางอาญาทั้งตามกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (มาตรา 7) การสังหาร[โดยเจ้าหน้าที่รัฐ]โดยรวบรัดตัดตอนหรือตามอำเภอใจ (มาตรา 6) และการบังคับให้บุคคลสูญหาย (มาตรา 7 และ 9 และบ่อยครั้งก็รวมถึงมาตรา 6 ด้วย) (...) ด้วยเหตุนี้ ในการที่เจ้าหน้าที่ราชการหรือตัวแทนของรัฐกระทำการละเมิด (สิทธิดังกล่าว) นั้น จึงไม่อาจปล่อยให้ผู้กระทำความผิดให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบบุคคลได้ เช่นที่ได้กระทำผ่านการนิรโทษกรรม และการให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย และการชดเชยค่าเสียหายตามกฎหมายก่อนหน้านั้น นอกจากนี้ ยังไม่มีสถานภาพทางใด ๆ ที่ให้

⁴⁵ สำหรับคำอธิบายโดยละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายและแหล่งของกฎหมายการยกเว้นโทษ ดู: ICJ Practitioners Guide Number 7, ‘International Law and the Fight against Impunity’, 2015, ดูได้ที่:

<https://www.icj.org/international-law-and-the-fight-against-impunity-icj-practitioners-guide-no-7-now-available-in-english/>

⁴⁶ มาตรา 2(3) ของ ICCPR เช่นที่ได้ถูกอธิบายไว้โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 31: The Nature of the General Obligations Imposed on State Parties to the Covenant’, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, พฤษภาคม 2004, วรรค 18, ดูได้ที่:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en

⁴⁷ หลักการต่อต้านการยกเว้นโทษชุดปรับปรุงล่าสุดของสหประชาชาติ (Updated Set of Principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity), UN DOC E/CN.4/2005/102/add 1, 8 กุมภาพันธ์ 2005, recommended by the UN Commission on Human Rights, Resolution 2005/81, ดูได้ที่: <https://undocs.org/E/CN.4/2005/102/Add.1>.

ความชอบธรรมในการให้ความคุ้มครองความรับผิดชอบตามกฎหมายแก่บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดสิทธิเหล่านั้น อีกทั้งอุปสรรคทางกฎหมายอื่น ๆ เช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมาย ได้แก่การกล่าวอ้างถึงการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือการกำหนดอายุความที่สั้นอย่างไม่สมเหตุสมผลก็สมควรที่จะถูกตัดออก (...)⁴⁸

อย่างไรก็ตาม มาตรา 17 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินกลับจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ทหารหรือพลเรือน ระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างมาก มาตรา 17 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินระบุว่า:

“พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกวากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”

แม้ว่าจะมีการยืนยันสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำผิดทางละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่ามาตรา 17 นั้นจำกัดความรับผิดชอบของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายฉุกเฉินและข้อกำหนดต่าง ๆ โดยวิธีการให้การงดเว้นโทษทางกฎหมาย

เท่าที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลรับทราบนั้นพบว่าในคดีส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงคดีที่ผู้เสียหายและหรือครอบครัวของผู้เสียหายนั้นได้รับค่าชดเชยในรูปแบบของค่าชดเชยที่เป็นตัวเงินจากหน่วยงานรัฐบาล จะพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมักจะมีได้ถูกนำตัวมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม⁴⁹

⁴⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 31, The Nature of the General Obligations Imposed on State Parties to the Covenant’, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, พฤษภาคม 2547, วรรค 18, ดูได้ที่: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhjsjYoiCfMkOlRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRASjdFuUjORnbJFaUhby31WiOPL2mLFDe6ZSwMMvmOGVHA%3D%3D> หลักการที่ 8 ของแนวทางพื้นฐานสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืน (United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms) ยังระบุว่า: “ในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นเช่นความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในประเทศหรือกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินอื่นใดนั้นอาจจะสามารถนำมาใช้เป็นเหตุในการไม่ปฏิบัติตามแนวทางพื้นฐานฉบับนี้ได้”

⁴⁹ ตัวอย่างเช่น ในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงตั้งแต่ปี 2548 เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2559 ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้กองทัพไทยและกระทรวงกลาโหมจ่ายค่าเสียหายแก่โจทก์ทั้งสอง ได้แก่ นายอิสมาแอ เตะ กับนายอามีซี มานาก เนื่องจากศาลพิพากษาว่าโจทก์ทั้งสองถูกเจ้าหน้าที่ทหารทำร้ายร่างกายในระหว่างถูกควบคุมตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเวลาเก้าวัน -- ซึ่งเกินกว่าเจ็ดวันตามที่กฎอัยการศึกอนุญาต ในปี 2551 ทั้งสองคนถูกจับกุมภายใต้กฎอัยการศึกและมีการร้องเรียนว่าถูกซ้อมทรมานเพื่อให้รับสารภาพในคดีเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ดู ประชาไท ‘ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาจ่ายเงินทดแทน น.ศ. ยะลา หลังถูกจับกุมเกินกำหนด-ซ้อมทรมาน’ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ดูได้ที่: <http://prachatai.com/journal/2016/10/68437> ในอีกคดีหนึ่ง ศาล

ในปี 2548 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติระหว่างที่กำลังทำการพิจารณารายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยในรอบแรกตามมาตรา 40 ของ ICCPR ได้แสดงความห่วงกังวล “โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกังวลที่พ.ร.ก.ฉุกเฉินซึ่งให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้สถานการณ์ฉุกเฉินได้รับยกเว้นจากการรับโทษตามขั้นตอนในทางกฎหมายและทางวินัย ซึ่งเป็นการให้ปัญหาการลดยุทธวิธีเพิ่มขึ้น”⁵⁰ ในปี 2560 คณะกรรมการยังได้แสดงความกังวลต่อ “การสืบสวนสอบสวนที่ดำเนินไปอย่างล่าช้า (...) รวมถึงกรณีการยิงพลเรือนระหว่างความรุนแรงทางการเมืองในปี 2553” ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน⁵¹

5. มาตรการตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน

มาตรา 9 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉินให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็น “เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น” ในบริบทของการชุมนุมประท้วงนั้น ได้มีการออกข้อกำหนดภายใต้มาตรา 9 ได้แก่ การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป การห้ามการทำให้แพร่หลายซึ่งสื่ออันใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร และการห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะ⁵²

เมื่อมีการประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” เพื่อควบคุมการชุมนุมประท้วง นายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น⁵³ จะได้รับอำนาจมากขึ้นในการออกข้อกำหนดภายใต้พ.ร.ก. ฉุกเฉินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 และ 12 ซึ่งเป็นอำนาจที่มากกว่ามาตรการที่ถูกระบุในมาตรา 9 การจำกัดสิทธิที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ภายใต้มาตรา 11 และ 12 ได้แก่ อำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด และการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ

ปกครองมีคำสั่งให้สำนักนายกรัฐมนตรีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ครอบครัวของนายอัสฮารี สะมาแอ เป็นเงิน 500,000 บาท หลังจากที่มีการร้องเรียนว่าเขาถูกซ้อมทรมานและสังหารในขณะที่ถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ทหารในเดือนกรกฎาคม 2550 อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันยังไม่มีเจ้าหน้าที่ทหารหรือบุคคลอื่นใดถูกฟ้องคดีจากเหตุการณ์การเสียชีวิตของนายอัสฮารี สะมาแอ ดูประเทศไทย ‘Compensation but no prosecution over death of Deep South torture victim’ 22 สิงหาคม 2558 ดูได้ที่:

https://prachatai.com/english/node/5408?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+prachataienglish+%28Prachatai+in+English%29

⁵⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ: ประเทศไทย’, CCPR/CO/84/THA, 8 กรกฎาคม 2548, วรรค 13.

⁵¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปจากการทบทวนรายงานตามรอบของประเทศไทย รอบที่ 2’, 25 เมษายน 2560, วรรค 21.

⁵² ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 ประกอบมาตรา 11 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10240&filename=index

⁵³ มาตรา 7, วรรค 3-6, พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

หรือสิ่งให้กระทำการใด ๆ เทาที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน⁵⁴

อนึ่ง ข้อมูลจากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนพบว่า ตั้งแต่วันที่ 13 ถึง 22 ตุลาคม 2563 มีผู้ถูกจับกุมเป็นจำนวนอย่างน้อย 90 ราย ส่วนใหญ่นั้นถูกจับกุมในข้อหาละเมิดพ.ร.ก.ฉุกเฉินว่าด้วยการห้ามชุมนุม ผู้ถูกจับกุม 6 รายถูกปล่อยตัวโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหา⁵⁵

ทั้งนี้ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้นสามารถถูกลงโทษได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 18 ซึ่งระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจึงให้ขอแสดงและเน้นย้ำถึงความกังวล รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้ให้แก่รัฐบาลไทยมาตั้งแต่ปี 2548 เกี่ยวกับพ.ร.ก.ฉุกเฉิน โดยเฉพาะต่อมาตรา 9 11 และ 12 ที่เกี่ยวกับมาตรการตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ซึ่งสามารถถูกนำมาใช้โดยนายกรัฐมนตรีในช่วง “สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” ได้

5.1 คำจำกัดความที่คลุมเครือและอานาจอย่างกว้างขวาง

หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ถือเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไปและหลักนิติธรรมซึ่งสามารถปรับใช้ได้กับทุกระบบกฎหมายทั่วโลก โดยหลักดังกล่าวประกอบด้วยหลายข้อย่อย ซึ่งรวมถึง หลักความแน่นอนและความชัดเจนทางกฎหมาย (lex certa) หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังของความผิด ซึ่งหมายความว่าความผิดต้องถูกกำหนดไว้โดยชัดเจนและถูกอธิบายในกฎหมายก่อนที่บุคคลจะถูกลงโทษตามความผิดดังกล่าว (lex previa) รวมถึงหลักการปรับใช้กฎหมายอาญาโดยเคร่งครัด (lex stricta) หลักการทั้งหมดถูกสะท้อนในมาตรา 15 ของ ICCPR รวมถึงแหล่งอื่น ๆ หากหลักความชอบด้วยกฎหมายไม่ได้รับการเคารพ บุคคลที่กฎหมายบังคับใช้จะไม่สามารถประพาดิตนให้สอดคล้องต่อกฎหมายซึ่งไม่ได้ถูกบัญญัติไว้โดยชัดเจนได้ และทนายความรวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ อาจมาสามารถประเมินกฎหมายเหล่านั้นเพื่อประกันว่าได้มีกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายในภาพรวม

อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามหลักการข้างต้นในทุกรูปแบบ

พ.ร.ก.ฉุกเฉินประกอบด้วยบทบัญญัติหลายประการซึ่งคลุมเครือและกว้างขวางมากจนดูเหมือนว่ามอบอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดแก่นายกรัฐมนตรี มาตรา 11(6) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการ “ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสิ่งให้กระทำการใด ๆ เทาที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน”

เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดการกระทำใด ๆ ที่มาตรานี้จะครอบคลุมอันไว้ มาตรานี้ยังอาจรวมถึงการกระทำที่อยู่นอกเหนือจากอำนาจของนายกรัฐมนตรี ข้อบทนี้จึงมีลักษณะคลุมเครือและกว้างจนเกินไป อีกทั้งละเมิด

⁵⁴ ประกาศตามมาตรา 11 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10241&filename=index

⁵⁵ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ‘สถิติผู้ถูกจับกุม-ดำเนินคดี ตั้งแต่การชุมนุม #คณะราษฎร 13 ต.ค.’, ข้อมูล ณ วันที่ 22 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.thr2014.com/?p=22156>

หลักความชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามนั้นเป็นความผิดทางอาญา การปรับใช้บทบัญญัตินี้จึงอาจนำไปสู่การลงโทษฐานความผิดที่ไม่ถูกกำหนดในกฎหมายมาก่อน อันเป็นการละเมิดมาตรา 15 ของ ICCPR

ตามประกาศลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2563 (ภาคผนวก 3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง สามารถใช้อำนาจต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงเพื่อหยุดยั้งการประท้วงในเขตกรุงเทพมหานครได้⁵⁶

5.2 การจับกุมและคุมขังโดยพลการ

สิทธิในเสรีภาพและสิทธิที่จะไม่ถูกควบคุมตัวตามอำเภอใจได้รับการคุ้มครองไว้ในมาตรา 9 ของ ICCPR ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลจะถูกจับกุมหรือคุมขังตามอำเภอใจ/โดยพลการมิได้

มาตรา 11 และ 12 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินและประกาศตามมาตรา 11 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 (ภาคผนวก 3)⁵⁷ ได้ให้อำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลใดได้เป็นในเบื้องต้นเป็นเวลา 7 วันซึ่งอาจต่อเวลาต่อไปได้อีกรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 30 วัน

การควบคุมตัวโดยไม่มีการตั้งข้อหาถือเป็นการควบคุมตัวโดยใช้อำนาจทางปกครอง (administrative detention) และโดยปกติถือว่าต้องห้ามตามกฎหมายระหว่าง แม้ว่าจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างในกรณีที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง การควบคุมตัวดังกล่าวเป็นมาตรการพิเศษขึ้นมาแทนที่ระบบยุติธรรมทางอาญาปกติ จากประสบการณ์คณะกรรมการนิติศาสตร์สากลเห็นว่าการควบคุมตัวโดยอำนาจทางปกครองนั้นมักนำไปสู่การละเมิดในรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ การทรมาน การประตบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และการบังคับให้สูญหาย เนื่องจากการควบคุมตัวเช่นนั้นมิได้มีการกำหนดหลักประกันทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัวเหมือนเช่นในกรณีปกติ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเห็นว่า การควบคุมตัวบุคคลโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวนั้นถูกใช้ในลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราวระหว่างที่มีการเล็งพินิจกรณีโดยชอบภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อแก้ไขภัยคุกคามพิเศษ สอดคล้องกับที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ICCPR ซึ่งหมายความว่ากฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาที่ไม่สามารถจัดการต่อภัยคุกคามความมั่นคงที่กำลังเกิดขึ้นจริงได้ ในหลายกรณีส่วนใหญ่ ถ้าฟังความผิดทางอาญาปกติ เช่นการพยายามหรือการสมคบคิดกันกระทำความผิด ก็ถือว่าเพียงพอแล้วในการปกป้องความมั่นคง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในความเห็นทั่วไปที่ 35 ชี้ว่าในบริบทของการควบคุมตัวโดยอำนาจทางปกครอง

“ในขณะที่รัฐภาคีใช้วิธีการคุมขังเพื่อความมั่นคง (บางครั้งรู้จักภายใต้ชื่อ การควบคุมตัวโดยใช้อำนาจทางปกครอง หรือการกักขัง) โดยมีได้มีการมิได้มีการใคร่ครวญเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อข้อหาทางอาญา คณะกรรมการพิจารณาว่าการควบคุมตัวดังกล่าวนี้แสดงถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงของการถูกจำกัด

⁵⁶ ข้อ 5, ประกาศตามมาตรา 11 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10241&filename=index (ภาคผนวก 3)

⁵⁷ เพิ่งอ้าง, ข้อ 1

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

เสรีภาพตามอำเภอใจ นอกจากนี้การควบคุมตัวดังกล่าวมักนำไปสู่การควบคุมโดยอำเภอใจ เนื่องจากมีมาตรการอันมีประสิทธิภาพอื่น ๆ รวมถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ถูกใช้เพื่อแก้ไขภัยเช่นว่า ถ้าภายใต้สถานการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น ภัยคุกคามในปัจจุบัน ที่เกิดขึ้นโดยตรง และหลีกเลี่ยงไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเหตุในการสร้างความชอบธรรมแก่การควบคุมตัวผู้ที่ก่อภัยดังกล่าว ภาระการพิสูจน์ต้องตกอยู่กับรัฐภาคีในการที่จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีบุคคลเป็นผู้ก่อภัยคุกคามดังกล่าว และไม่สามารถหามาตรการอื่นมาปรับใช้เพื่อแก้ไขได้ นอกจากนี้ภาระการพิสูจน์จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไปพร้อม ๆ กับระยะเวลาของการควบคุมตัว”⁵⁸

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังได้ยืนยันว่า

“การจับกุมหรือคุมขังเพื่อจะลงโทษด้วยเหตุแห่งการใช้สิทธิโดยชอบตามที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศนั้นถือว่าการจับกุมหรือคุมขังโดยพลการ การใช้สิทธิในที่นี้ รวมไปถึง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก (มาตรา 19) เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา 21) (...)”⁵⁹

เหตุในการจับกุมและควบคุมตัว

มาตรา 11(1) ของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน กำหนดให้ บุคคล “ที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการ” หรือเป็น “ผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ” ให้เกิด “สถานการณ์ฉุกเฉิน” อาจถูกจับกุมและควบคุมตัว ถ้าการควบคุมตัวดังกล่าวจำเป็นเพื่อป้องกัน “เหตุการณ์ร้ายแรง” หรือเพื่อให้ “เกิดความรวมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง”

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลมีความกังวลว่าเหตุเหล่านี้ถูกบัญญัติโดยใช้ข้อความที่กว้างขวางและคลุมเครือซึ่งอาจเปิดโอกาสให้เกิดการละเมิดได้ เหตุเหล่านี้อาจส่งผลให้มีการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ไม่มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้น และอาจถูกนำไปใช้เพื่อปราบปรามการใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออก สมาคม และชุมนุม

ในความเป็นจริงแล้ว นอกจากผู้นำการชุมนุมและผู้ชุมนุมโดยสงบแล้ว บุคคลผู้ถูกควบคุมตัวในเขตกรุงเทพมหานครเนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนพ.ร.ก.ฉุกเฉินยังรวมถึงบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องน้อยมากกับ “ภัยความมั่นคง” ที่กล่าวอ้าง เช่นลูกจ้างกิจการให้เช่าเครื่องขยายเสียงและผู้สื่อข่าว

วันที่ 15 ตุลาคม 2563 ลูกจ้างหกคนของกิจการให้เช่าเครื่องขยายเสียงซึ่งมีการรายงานว่าเป็นผู้ให้เช่าเครื่องขยายเสียงแก่ผู้จัดการชุมนุม ได้ถูกควบคุมตัวฐานกระทำการฝ่าฝืนพ.ร.ก.ฉุกเฉิน พวกเขาถูกนำตัวไปที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 ในจังหวัดปทุมธานีซึ่งเป็นสถานที่ที่ถูกกำหนดให้ใช้ในการควบคุมตัวตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน และเป็นสถานที่เดียวกับที่ผู้ชุมนุมคนอื่น ๆ ถูกควบคุมตัว

⁵⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 35: มาตรา 9 (Liberty and security of person)’, CCPR/C/GC/35, 16 ธันวาคม 2557, วรรค 15

⁵⁹ เพิ่งอ้าง, วรรค 17

วันที่ 16 ตุลาคม 2563 ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวประชาไท ซึ่งเป็นสื่อออนไลน์ ถูกควบคุมตัวในขณะที่เขากำลังถ่ายทอดสดเหตุการณ์การสลายการชุมนุมในกรุงเทพฯ แม้ว่าเขาจะสวมใส่ปลอกแขนที่ออกโดยสมาคมผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทยแสดงตัวว่าเขาเป็นสื่อมวลชน ในเหตุการณ์ถ่ายทอดสดได้แสดงให้เห็นว่าผู้สื่อข่าวท่านนี้ได้ถามเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าเขาสามารถยื่นที่จุดไหนเพื่อรายงานข่าวก่อนที่เขาจะถูกควบคุมตัว เขาถูกนำตัวไปที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 ในจังหวัดปทุมธานีซึ่งเป็นสถานที่ที่ถูกกำหนดให้ใช้ในการควบคุมตัวตามพ.ร.ก.ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม เขาได้รับการปล่อยตัวไม่กี่ชั่วโมงหลังจากการจับกุม โดยเขาถูกเปรียบเทียบปรับเป็นเงินจำนวน 300 บาท ในข้อหา “ขัดขืนคำสั่งเจ้าพนักงาน” ตามมาตรา 368 ประมวลกฎหมายอาญา⁶⁰

การกำกับควบคุมโดยตุลาการ

ICCPR กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ถูกจับโดยฝ่ายตุลาการทั้งภายหลังการจับกุม (มาตรา 9(3)) หรือเมื่อใดก็ตามที่ได้รับคำร้องขอโดยผู้ถูกจับกุมผ่านกระบวนการนำตัวผู้ถูกจับกุมมาปรากฏต่อหน้าผู้พิพากษา (Habeas Corpus) หรือกระบวนการพิจารณาที่คล้ายกัน (มาตรา 9(4))

บทบัญญัติในมาตรา 12 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการร้องขอต่อศาลเพื่อดำเนินการจับกุม แต่ภายใต้พ.ร.ก. นั้นยังไม่ชัดเจนว่าผู้ถูกจับกุมจะต้องถูกนำตัวไปปรากฏต่อศาลหรือไม่ ในทางปฏิบัติ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมาตั้งแต่ปี 2548 นั้น แม้ว่าจะมีการกำหนดให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบทุกขั้นตอนของกระบวนการ ซึ่งรวมถึงการขอขยายระยะเวลาในการควบคุมตัว แต่ตามกฎหมายของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. ภาค 4 กำหนดว่าไม่จำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปยังศาลเว้นเสียแต่ศาลมีคำสั่งให้กระทำเช่นนั้น⁶¹ ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวในการถูกนำตัวไปยังศาลโดยพลัน ตามที่ถูกรับรองไว้ในมาตรา 9 (3) ของ ICCPR เช่นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้อธิบายว่า

“บุคคลผู้ถูกควบคุมตัวจะต้องถูกนำตัวมาปรากฏต่อหน้าศาลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ การมาปรากฏตัวของผู้ถูกควบคุมตัวในการพิจารณาคดีนั้นเปิดโอกาสให้มีการโต้สวนเกี่ยวกับการดูแลผู้ที่ถูกควบคุมตัวในระหว่างถูกคุมตัวและอำนวยความสะดวกแก่การส่งตัวไปยังสถานที่ฝากขังหากมีคำสั่งเช่นนั้น ดังนั้นมาตรการนี้จึงมีประโยชน์ในการปกป้องสิทธิในความปลอดภัยของบุคคลและสิทธิที่จะไม่ถูกกระทำทรมานหรือและการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ในการพิจารณาคดี[ภายหลังการจับกุมหรือควบคุมตัว]หรือการพิจารณาคดีนั้นหลังจากนั้นซึ่งผู้พิพากษาจะมีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความจำเป็นของการควบคุมตัว บุคคลผู้ถูกควบคุมตัวย่อมมีสิทธิได้รับ

⁶⁰ Prachatai, ‘Prachatai reporter arrested while covering police crackdown’, 16 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/english/node/8848>

⁶¹ ข้อ 6.3, Regulation of ISOC Region 4 Concerning Guidelines of Practice for Competent Official as per Section 11 Of the Emergency Decree on Government Administration in States of Emergency B.E. 2548 (2005), 17 มกราคม 2562.

การช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งโดยหลักแล้วต้องกระทำโดยบุคคลที่ผู้ถูกควบคุมตัวเป็นผู้เลือก (counsel of choice)”⁶²

สิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวที่จะต้องถูกนำตัวไปปรากฏต่อศาลหรือพนักงานฝ่ายตุลาการโดยทันทีนั้นเป็นหลักประกันว่าการควบคุมตัวนั้นชอบด้วยกฎหมายและมีความจำเป็น การไม่นำตัวผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏต่อศาลจะสมเหตุสมผลก็ต่อเมื่ออยู่ในสถานการณ์ร้ายแรงที่ไม่อาจไปพบศาลได้ เช่น เพราะกระบวนการตุลาการล่มสลายลงเนื่องจากสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น แต่สถานการณ์ดังกล่าวนี้มิได้เกิดขึ้นในประเทศไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติวางหลักไว้อย่างชัดเจนว่าระยะเวลา 48 ชั่วโมงคือระยะเวลาสูงสุดของการคุมตัวโดยปราศจากการตรวจสอบทางตุลาการ ในปี 2548 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงได้กล่าวไว้ในข้อสังเกตเชิงสรุปเกี่ยวกับประเทศไทยระหว่างการพิจารณาพ.ร.ก.ฉุกเฉินว่า “การควบคุมตัวใดๆเกิน 48 ชั่วโมงโดยปราศจากความคุ้มครองภายนอกนั้นไม่สามารถกระทำได้”⁶³

ตามข้อมูลที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับ สิทธิที่จะถูกนำตัวไปศาลโดยพลันยังคงได้รับการคุ้มครองในบริบทของการชุมนุมในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งแตกต่างจากสถานการณ์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับข้อมูลจากนายความว่านอกจากการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามหมายจับตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไปแล้ว ผู้ถูกควบคุมตัวบางส่วนถูกควบคุมตัวเนื่องจากมีการกระทำความผิดซึ่งถูกชี้ว่าเป็นความผิดซึ่งหน้า ทำให้ถูกควบคุมตัวโดยไม่มีหมายจับ และ/หรือ ไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้ถูกควบคุมตัวจะถูกนำตัวไปศาลเพื่อไต่สวนความชอบด้วยกฎหมายของการจับกุมตัวภายใน 48 ชั่วโมง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลขอเรียกร้องให้รัฐบาลประกันว่าบุคคลผู้ถูกจับกุมภายใต้พ.ร.ก.ฉุกเฉินทุกคนมีสิทธิที่จะถูกนำตัวไปศาลโดยพลัน ทั้งนี้รวมถึงการควบคุมตัวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งตามกฎหมายของก.อ.รมน.ภาค 4 นั้นไม่บังคับให้ต้องกระทำด้วย⁶⁴

นอกจากข้อบทที่กำหนดให้ต้องนำตัวผู้ถูกจับกุม/คุมขังมาต่อปรากฏตัวต่อหน้าศาลหลังจากถูกจับกุมตัวโดยอัตโนมัติแล้ว ผู้ถูกจับกุมตัวทุกคนยังมีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตลอดเวลาเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัวโดยวิธีการขอให้ศาลนำตัวผู้ถูกควบคุมตัวมาปรากฏตัวต่อหน้าศาลหรือโดยผ่านทางกระบวนการอื่นภายใต้มาตรา 9(4) แห่ง ICCPR⁶⁵ สิทธิดังกล่าวปรับใช้กับการควบคุมตัวหรือกักขังทุกประเภทโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือตามที่รัฐให้อำนาจไว้ ได้แก่ การควบคุมตัวอันเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา การคุมขังทางการทหาร การควบคุมตัวเพื่อความปลอดภัย การควบคุมตัวเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย การกักขังในโรงพยาบาลโดย

⁶² ดูเพิ่มเติม: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 35, วรรค 34 และ 15

⁶³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ: ประเทศไทย’, CCPR/CO/84/THA, 8 กรกฎาคม 2548, วรรค 13. ในข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 37 นั้น คณะกรรมการระบุไว้ว่า “48 ชั่วโมงนั้นโดยทั่วไปแล้วเพียงพอต่อการเดินทางและเพียงพอต่อการเตรียมการให้มีการรับฟังโดยฝ่ายตุลาการ ความล่าช้าใดๆเกินกว่า 48 ชั่วโมงจะต้องเป็นไปในกรณีที่เป็นการข้อยกเว้นเท่านั้นและนำมาใช้ได้ภายในสถานการณ์จำกัด”

⁶⁴ ระเบียบก.อ.รมน.ภาค 4, supra note 61.

⁶⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 35, วรรค 40

ไม่สมัครใจ การกักกันคนเข้าเมือง การควบคุมตัวเพื่อส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการจับกุมโดยปราศจากเหตุ⁶⁶ กระบวนการดังกล่าวต้องได้รับการประกันแม่ในระหว่างเวลาที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อความดำรงอยู่ของชาติ⁶⁷ หลักการนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 90 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งควรถูกนำมาบังคับใช้โดยอนุโลมภายใต้การประกาศใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉิน

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวไม่ได้ถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 12 พ.ร.ก.ฉุกเฉิน คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้รับรายงานว่าได้มีการร้องขอให้ใช้มาตรา 90 ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย แต่มีการรายงานว่าในคดีส่วนใหญ่ที่มีการร้องขอต่อศาลให้ไต่สวนความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัวภายใต้พ.ร.ก.ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึกเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมักจะปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวทันทีที่มีการร้องขอต่อศาล ทำให้ศาลมิได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามที่ร้องขอ และจำต้องมีคำสั่งยกคำร้องเนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่ได้ถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว⁶⁸ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวยังไม่เคยถูกร้องขอให้บังคับใช้ในบริบทของการชุมนุมในเขตกรุงเทพมหานครในครั้งนี้

สถานที่ควบคุมตัว

มาตรา 12 พ.ร.ก.ฉุกเฉินกำหนดอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่สูญเสียเสรีภาพภายใต้พ.ร.ก. ฉุกเฉินนี้จะไม่ถูกควบคุมตัวใน “สถานี่ตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ” ปกติ บทบัญญัตินี้น่ากังวลอย่างมาก และเพิ่มความเสี่ยงการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง หากบุคคลถูกควบคุมตัวไว้ในสถานที่ซึ่งไม่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการและไม่มีกำหนดขั้นตอนและความคุ้มครองสำหรับผู้ถูกควบคุมตัว การกระทำดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามมาตรา 7 และ 10 ของ ICCPR อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และมาตรฐานต่าง ๆ ที่ถูกระบุในข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือข้อกำหนดเมลเดลา ที่ถูกรับรองโดยข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี 2558⁶⁹

วันที่ 16 และ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ได้ออกประกาศเพื่อกำหนดสถานที่ที่สามารถใช้กับตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้

⁶⁶ เพิ่งอ้าง

⁶⁷ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 29, วรรค 14 และ 16: “(...) เพื่อที่จะปกป้องสิทธิอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงพันธกรณีได้ สิทธิในการดำเนินคดีในศาลเพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ศาลพิจารณาโดยไม่ลำเอียงเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการคุมขังจะต้องไม่ถูกลดทอนโดยการตัดสินใจของรัฐที่จะหลีกเลี่ยงพันธกรณีตามกติกา”

⁶⁸ ทวีพร คุ้มเมธา, ‘10 ปีกับการซ้อมทรมาน 10 ปีของความยุติธรรมที่หายไป’, ประชาไท, 8 มกราคม 2558, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2015/01/57307>; ประชาไท, ‘ศาลปัตตานี ยกคำร้องขอไต่สวน ตาม.จับกุมแรงงานพม่า อาสาสอนเด็กไม่ชอบด้วยกฎหมาย’, 24 สิงหาคม 2561, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2018/08/78418>

⁶⁹ มติที่ 70/175, 17 ธันวาคม 2558, ดูได้ที่: <https://undocs.org/A/RES/70/175>. กฎข้อที่ 122 กำหนดไว้ชัดเจนว่าการคุมขังส่วนใหญ่ภายใต้กฎแมนเดเลานั้นบังคับใช้กับผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังโดยไม่ได้มีการตั้งข้อหา

ร่วมชุมนุม ได้แก่ 1. กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 1 จังหวัดปทุมธานี 2. กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ ค่ายนวนมินทรราชินี จังหวัดชลบุรี และ 3. กองบัญชาการช่วยรบที่ 1 ค่ายพนัสบดีศรีอุทัย จังหวัดชลบุรี⁷⁰

ได้มีการรายงานว่ามีอย่างน้อยมีหนึ่งกรณีที่สิทธิในการเข้าถึงหนายความที่ตนเองเลือกในทันที ตามที่ถูกรับรองไว้ในมาตรา 9 และ 14 ของ ICCPR และสิทธิที่จะได้รับการเข้าเยี่ยมโดยญาติ ได้ถูกละเมิดในสถานที่ควบคุมตัวที่ถูกกำหนดข้างต้น โดยเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2563 โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่สังเกตการณ์การชุมนุมและผลักดันการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย รายงานว่า หลังจากรณีที่มีการสลายการชุมนุมที่สี่แยกปทุมวันซึ่งเป็นย่านการค้าในเขตกรุงเทพมหานครชั้นในเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2563 นั้น ผู้ชุมนุมหลายคนถูกควบคุมตัวและถูกนำตัวไปที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 1 โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ที่สถานที่ควบคุมตัวไม่อนุญาตให้หนายความหรือญาติเข้าพบผู้ถูกควบคุมตัว หลังจากมีการเจรจาหนายความจึงได้รับอนุญาตให้เข้าพบกับลูกความของตน แต่มีรายงานว่าญาติได้รับอนุญาตให้เข้าพบผู้ถูกควบคุมตัวได้เฉพาะในเวลาทำการเท่านั้น⁷¹

อำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลมารายงานตัว

มาตรา 11(2) มอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการ “ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือสงมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน” คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลได้เคยแสดงความห่วงกังวลว่าการออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ จะต้องมีเหตุอันควรและจะต้องไม่เกิดมาจากการเพ่งเล็งคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเนื่องจากลักษณะจำเพาะของพวกเขา เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง อีกทั้งควรมีแต่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ตุลาการทั่วไปเท่านั้นที่จะสามารถออกคำสั่งเรียกประชาชนทั่วไปมาสอบถามได้

ทั้งนี้ ในวันที่ 16 ตุลาคม 2563 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้ออกประกาศมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ หรือเจ้าพนักงานทางปกครองที่มีตำแหน่งตามที่กำหนด มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวหรือมาให้ถ้อยคำกับตน⁷² เป็นผลให้ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงในเขตกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ทหารหรือเจ้าพนักงานทางปกครองซึ่งอาจมิใช่เจ้าหน้าที่ที่ถูกฝึกอบรมการบังคับใช้กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการสามารถออกหมายเรียกบุคคลมาสอบปากคำได้

⁷⁰ ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 1/2563, ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563; ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 6/2563, ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2563

⁷¹ iLaw, โพสต์ต่อสาธารณชนบน Twitter, 17 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://twitter.com/iLawFX/status/1317167762578366466> (accessed on 22 ตุลาคม 2563)

⁷² ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 5/2563, ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563

5.3 เสรีภาพในการแสดงออก ชุมชน และสมาคม

พ.ร.ก.ฉุกเฉินมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกข้อกำหนดเพื่อจำกัดสิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก อันรวมถึงการแสวงหา การรับมา และการส่งต่อข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นทุกชนิด อันถูกรับรองในมาตรา 19 ของ ICCPR และสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งได้รับการประกันไว้ในมาตรา 21 ของ ICCPR

เสรีภาพในการแสดงออก

มาตรา 19 ของ ICCPR คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกและข้อมูลข่าวสาร เหตุสำหรับการจำกัดสิทธิที่ระบุในมาตรา 19(3) นั้นมีอยู่อย่างจำกัด โดยกำหนดว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวไม่ว่ากรณีใดต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนต่อการเคารพต่อสิทธิของบุคคลอื่น หรือต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดี⁷³ ถึงกระนั้น “เมื่อรัฐภาคีจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก มาตรการจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องเป็นการไม่ทำลาย[สาระสำคัญของ]สิทธิดังกล่าวเสียเอง”⁷⁴ โดยจะต้องมีการสันนิษฐานว่าสิทธิในเสรีภาพการแสดงออกยังคงดำรงอยู่เว้นเสียแต่จะมีความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างคำพูดที่กล่าวออกมาหรือเขียนกับข้อกังวลอันชอบธรรมเกี่ยวกับความมั่นคง รวมทั้งไม่มีวิธีการอื่นที่เพียงพอนอกจากการจำกัดสิทธิดังกล่าว

หลักการโยฮันเนสเบิร์กเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เสรีภาพในการแสดงออกและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information) ได้กำหนดแนวทางที่มีประโยชน์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในการแสดงออกกับความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า

“ขึ้นอยู่กับ (...) การแสดงออกอาจถูกลดโทษในฐานะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติได้ถ้ารัฐบาลสามารถแสดงให้เห็นว่า

- ก. การแสดงออกมีจุดประสงค์เพื่อยุยงปลุกปั่นความรุนแรงที่ใกล้จะเกิดขึ้น
- ข. มีความเป็นไปได้ในการยุยงปลุกปั่นความรุนแรงดังกล่าวและ
- ค. มีความเชื่อมโยงโดยตรงและทันทีระหว่างการแสดงออกนั้นกับความเป็นไปได้ที่จะเกิดหรือการเกิดความรุนแรงดังกล่าว”⁷⁵

⁷³ ข้อ 19 ของ ICCPR: “การใช้สิทธิ (...) ของข้อนี้ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้น ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อ (ก)การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น (ข) การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน” ดูเพิ่มเติมได้ที่: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 34: มาตรา 19: Freedoms of opinion and expression’, CCPR/C/GC/34, 12 กันยายน 2554, วรรค 34.

⁷⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 34, วรรค 21

⁷⁵ หลักการที่ 5 ของหลักการโยฮันเนสเบิร์ก ดูเพิ่มเติมบทนิยามในหลักการที่ 2 “การจำกัดใดใดที่อ้างหลักการของความมั่นคงของรัฐนั้น จะถือว่าไม่ชอบนอกเสียจากว่าเป้าหมายที่แท้จริงและผลกระทบที่พิสูจน์ได้นั้นเป็นไปเพื่อที่จะปกป้องบูรณภาพแห่งดินแดนจากการใช้กำลังหรือการขู่เข็ญว่าจะใช้กำลัง หรือประสิทธิภาพในการตอบโต้การใช้กำลังหรือการขู่เข็ญว่าจะใช้กำลัง

มาตรา 9 (3) แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉินให้อำนาจแก่รัฐบาลในการ

“ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร”

เพื่อควบคุมการชุมนุมประท้วง เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้ออกประกาศห้ามใช้ “วิทยุโทรคมนาคม โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครื่องมือสื่อสาร อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่สามารถเสนอข่าวหรือทำให้แพร่หลายซึ่งภาพเสียงหรือข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในทั่วราชอาณาจักร”⁷⁶ หากพบว่ากระทำผิดผู้กระทำผิดอาจต้องรับโทษจำคุก คำสั่งเช่นว่านั้นละเมิดอย่างชัดเจนต่อหลักการที่ว่าการจำกัดสิทธิไม่ว่าในกรณีใดจะต้องมีความจำเป็นและได้สัดส่วนต่อวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย เนื่องจากมาตรการดังกล่าวอาจถูกใช้เพื่อการห้ามการส่งต่อข้อมูลข่าวสารหรือการแสดงออกทั้งหมดอย่างเด็ดขาดโดยไม่คำนึงถึงเนื้อหา ทั้งนี้ การห้ามการใช้อุปกรณ์สื่อสารทั้งหมดอย่างรวบรัดได้จึงมีอาจกระทำ

อันที่จริงแล้ว ได้มีกรณีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ทำการเตือนผู้ชุมนุมว่าการใช้สื่อโซเชียลมีเดียเพื่อกระตุ้นหรือชักชวนให้บุคคลอื่นเข้าร่วมการชุมนุม การถ่ายเซลฟี หรือการเช็คอิน และโพสต์ลงสื่อสังคมออนไลน์นั้นถือเป็นการละเมิดกฎหมายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ในขณะที่ผู้คนมากมายได้ใช้วิธีการอัปโหลดรูปภาพของตนเองหรือรูปภาพการชุมนุมบนสื่อสังคมออนไลน์เพื่อแสดงความเห็นหรือจุดยืนของพวกเขา⁷⁷ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2563 หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้ออกคำสั่งให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมทำการตรวจสอบสำนักข่าวสี่สำนักข่าวและให้ระงับการออกอากาศรายการ หรือระงับการทำให้แพร่หลาย หรือลบข้อมูลคอมพิวเตอร์ในกรณีพบว่ามีกการละเมิดพ.ร.ก. ฉุกเฉิน⁷⁸ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2563 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ให้

ไม่ว่าจะเป็นภัยจากบุคคลภายนอกได้แก่ภัยทางทหาร หรือภัยจากภายใน ได้แก่การยั่วยุให้ใช้ความรุนแรงเพื่อที่จะล้มล้างรัฐบาล”

⁷⁶ ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 4/2563, ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563; ข้อ 2, ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 ประกอบมาตรา 11 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน, 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10240&filename=index

⁷⁷ Nikkei Asia, ‘Thailand imposes ‘selfie rules’ to discourage young protesters’, 18 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://asia.nikkei.com/Politics/Turbulent-Thailand/Thailand-imposes-selfie-rules-to-dissuade-young-protesters>

⁷⁸ Khaosod English, ‘Gov’t Orders Censorship Of 4 Media Sites, Reports Say’, 19 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

<https://www.khaosodenglish.com/politics/2563/10/19/govt-orders-censorship-of-4-media-sites-reports-say/>

สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนว่าทางกระทรวงจะดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษแก่เจ้าพนักงานตำรวจต่อผู้ใช้สื่อสังคมออนไลน์ซึ่งละเมิดคำสั่งภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงสำนักข่าวบางสำนัก รัฐมนตรีกล่าวต่อว่ามีผู้กระทำความผิดต่อพ.ร.ก.ฉุกเฉินเกือบสามแสน URL⁷⁹ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2563 ยังมีรายงานว่าศาลอาญาได้มีคำสั่งให้วอยซ์ทีวีระงับการเผยแพร่ข้อมูลทางทุกช่องทางออนไลน์ เนื่องจากพิเคราะห์แล้วเห็นว่าวอยซ์ทีวีได้เผยแพร่ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับการชุมนุม ซึ่งละเมิดพ.ร.ก.ฉุกเฉิน⁸⁰ แต่ต่อมา วันที่ 21 ตุลาคม 2563 คำสั่งดังกล่าวนั้นถูกยกเลิกโดยศาลเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่าผู้ร้องให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่แสดงให้เห็นชัดแจ้งว่าเป็นการขอปิดสื่อทั้งช่องทางทำให้ศาลไม่รู้ข้อเท็จจริงอันถูกต้อง และเข้าใจว่าเป็นการปิดกั้นเฉพาะเนื้อหาบางส่วนที่คัดนำเสนอต่อศาล⁸¹

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลมีความเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา 19 แห่ง ICCPR เนื่องจากไม่ได้สัดส่วนและอาจถูกนำไปใช้เพื่อลิดรอนการแสดงออก การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านสื่อ และการสื่อสารมวลชน ที่กระทำโดยชอบและได้รับการคุ้มครองตาม ICCPR

เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม

เสรีภาพในการร่วมชุมนุมโดยสงบได้รับการคุ้มครองภายใต้มาตรา 21 ของ ICCPR และเหตุแห่งการจำกัดสิทธินี้ก็เป็นเหตุเดียวกันกับเหตุต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ข้างต้น ในกรณีนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เน้นย้ำในความเห็นทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ว่า

“ในขณะที่สิทธิในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกจำกัดได้ในบางสถานการณ์ ภาระความรับผิดชอบในการแสดงเหตุผลอันสมควรต่อการจำกัดสิทธินั้นย่อมตกอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต้องแสดงว่าการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็นและได้สัดส่วนต่อเหตุแห่งการจำกัดสิทธิ เหตุใดเหตุหนึ่งตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 21 (...) หากรัฐไม่สามารถอธิบายความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิดังที่ได้กล่าวมา ย่อมต้องถือว่าเป็นการละเมิดมาตรา 21 ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิไม่ว่าในกรณีใด ๆ ควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิ มิใช่เพื่อการจำกัดสิทธิโดยไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วน การจำกัดสิทธิต้องไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ทำให้ทำลายสาระสำคัญของสิทธิ หรือต้องไม่ถูกใช้ห้ามปรามหรือก่อให้เกิดความกลัวในการใช้สิทธิ”⁸²

⁷⁹ Nation, ‘Social media users violating emergency orders will be reported to police: ministry’, 19 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.nationthailand.com/news/30396428>

⁸⁰ Thai PBS, ‘Court orders Voice TV shut down’, 20 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.thaipbsworld.com/court-orders-voice-tv-shut-down/>

⁸¹ Benar News, ‘Thai Court Revokes Order to Shut Down Voice TV: Lawyer’, 21 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.benarnews.org/english/news/thai/more-protest-10212020180758.html>

⁸² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 37: Article 21: right of peaceful assembly’, CCPR/C/GC/37, 17 September 2563, วรรค 36. มาตรา 21 ของ ICCPR บัญญัติว่า สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคม

นอกจากนี้

“การจำกัดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบต้องอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาการกระทำของผู้ชุมนุมและการชุมนุมโดยแยกต่างหากจากกัน หรือโดยพิจารณาเป็นรายกรณีไป การวางข้อจำกัดต่อการชุมนุมโดยสงบอย่างกว้างขวางเพื่อให้ครอบคลุมทุกกรณีจะถูกละเมิดไว้ก่อนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ได้สัดส่วน”⁸³

นอกจากนี้ หากรัฐประกาศเล็งเห็นพันธกรณีในระหว่างที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งประเทศไทยยังมีได้กระทำตามขั้นตอนตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น

“รัฐภาคีต้องไม่เล็งเห็นพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบหากว่ารัฐภาคีสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันได้โดยใช้เพียงการจำกัดสิทธิ (restriction) ตามบทบัญญัติมาตรา 21 ในกรณีรัฐเล็งเห็นพันธกรณีของตนตามที่กติกา ฯ กำหนดไว้ เช่น ในการชุมนุมใหญ่ที่มีการใช้ความรุนแรง การเล็งเห็นพันธกรณีดังกล่าวต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของชาติอีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งผลเป็นการเล็งเห็นพันธกรณีภายใต้กติกา ฯ นั้น จำเป็นต้องนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดเนื่องจากเหตุแห่งความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์และสอดคล้องกับเงื่อนไขทั้งหลายตามมาตรา 4”⁸⁴

มาตรา 9(2) ของพ.ร.ก.ฉุกเฉินมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกข้อกำหนดห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ในการใช้อำนาจเช่นว่านี้ควรจะต้องมีขีดเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการชุมนุมโดยชอบและโดยสงบ และการชุมนุมซึ่งอาจยุยงปลุกปั่นให้เกิดความรุนแรงหรือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง แต่ในความเป็นจริงแล้ว อำนาจตามมาตรานี้กลับถูกใช้เพื่อห้ามการชุมนุมสาธารณะอย่างสงบของประชาชนทั้งหมด โดยเฉพาะการชุมนุมที่มีผู้แสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลหรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล

เพื่อยับยั้งการชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านรัฐบาล ได้มีการประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินห้ามมิให้มีการมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปหรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย⁸⁵ เมื่อพิจารณาประกอบกับประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงแล้ว การกระทำข้างต้น หมายรวมถึงการรวมตัวกันซึ่งขัดขวางการจราจร การขัดขวางทางเข้าออกอาคารใด ๆ การใช้ความรุนแรง การฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการชุมนุม หรือการใช้เครื่องเสียง⁸⁶

ประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

⁸³ เฟิ่งอ๋าง, วรรค 38

⁸⁴ เฟิ่งอ๋าง, วรรค 36.

⁸⁵ ข้อ 1, ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 ประกอบมาตรา 11 พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่:

https://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=10240&filename=index

⁸⁶ ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 4/2563, ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563.

ประกาศเหล่านี้น่าจะมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องมาตรา 21 แห่ง ICCPR ซึ่งคุ้มครองการชุมนุมโดยสงบไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใด รวมถึงการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความเห็นหรือเรียกร้อง “สิ่งที่ยังมีความเห็นขัดแย้ง” และการชุมนุมที่ “โดยขนาดและธรรมชาติแล้วการชุมนุมจะมักก่อให้เกิดความไม่สะดวก เช่นกันก็คืขวางยานพาหนะหรือทางเท้า หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น”⁸⁷

อย่างไรก็ดี การชุมนุมในประเทศไทยยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องภายหลังการประกาศห้าม รวมถึงความพยายามในการห้ามปรามโดยเจ้าหน้าที่ ได้มีการออกประกาศตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อห้ามการใช้ถนนบางสาย ระบบการขนส่งทางรางไฟฟ้าทั้งหมด สถานีรถไฟ BTS และสถานีรถไฟใต้ดิน MRT บางสถานี ท่าเรือ และทางเดินลอยฟ้า (Skywalk) ในบริเวณที่มีการวางแผนชุมนุม การกระทำเหล่านี้เป็นการขัดต่อพันธกรณีที่ประเทศไทยจำต้องอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ⁸⁸ อีกทั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังออกประกาศห้ามไม่ให้ยานพาหนะที่มีลักษณะเป็นเวที หรือมีการติดตั้งเครื่องเสียง รถสุขา และรถขนส่งสิ่งอุปโภคบริโภคเข้าไปยังสถานที่ชุมนุม⁸⁹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติอธิบายว่ารัฐภาคีเช่นประเทศไทยมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไม่เพียงเฉพาะแต่ในสถานที่ชุมนุมเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่กิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบ ความว่า

“พันธกรณีของรัฐภาคี จึงขยายไปถึงการคุ้มครองการกระทำต่าง ๆ เช่น การเคลื่อนย้ายทรัพยากรของผู้ชุมนุมหรือผู้จัดการชุมนุม การวางแผน การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น การเตรียมการหรือการเดินทางไปยังสถานที่จัดกิจกรรม การสื่อสารระหว่างผู้ชุมนุมก่อนหรือระหว่างการชุมนุม การแพร่ภาพแพร่เสียงของการชุมนุมหรือจากสถานที่ชุมนุม และการเดินทางกลับจากการชุมนุม”⁹⁰

ระหว่างวันที่ 13 ถึง 22 ตุลาคม พ.ศ. 2563 มีผู้ชุมนุมอย่างน้อย 90 คนถูกจับกุม โดยส่วนมากเป็นการจับกุมในข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งห้ามการชุมนุม⁹¹ ในวันที่ 16 ตุลาคม 2563 ตำรวจได้ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมโดยสงบของผู้ชุมนุมหลายพันคนซึ่งรวมถึงเด็กนักเรียนจำนวนมาก ณ บริเวณแยกปทุมวันในเขตกรุงเทพมหานคร โดยใช้ปืนน้ำแรงดันสูงฉีดน้ำผสมสีฟ้าและสารก่อให้เกิดการระคายเคืองที่ไม่เปิดเผยชนิด⁹²

⁸⁷ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 37, วรรค 6-7

⁸⁸ เช่น คำสั่งหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ที่ 2/2563 และ 3/2563 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563

⁸⁹ ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 2/2563, ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563.

⁹⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 37, วรรค 33.

⁹¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ‘สถิติผู้ถูกจับกุม-ดำเนินคดี ตั้งแต่การชุมนุม #คณะราษฎร 13 ต.ค.’, ข้อมูล ณ วันที่ 22 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.tlhr2014.com/?p=22156>

⁹² Human Rights Watch, ‘Thailand: Water Cannon Used Against Peaceful Activists’, 17 ตุลาคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.hrw.org/news/2563/10/17/thailand-water-cannon-used-against-peaceful-activists>

5.4 ความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการโยกย้าย

สิทธิในความเป็นส่วนตัวได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 17 ของ ICCPR เสรีภาพในการโยกย้ายย่อมได้รับการคุ้มครองภายใต้มาตรา 12

มาตรา 11(4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ “ออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงใหญ่โตโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทางที่” ในวันที่ 15 ตุลาคม 2563 หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้ออกประกาศให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ในการ “ตรวจค้นอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่”⁹³

มาตรา 11 (5) ยังขยายอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด

ทั้งนี้ อำนาจบางประเภทเช่นอำนาจในการตรวจค้น ยึด ทำลายบ้านเรือน และตรวจสอบช่องทางการสื่อสารนั้นถือเป็นการแทรกแซงล่วงล้ำอย่างร้ายแรงต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว รวมถึงครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการติดต่อสื่อสาร ที่บัญญัติในมาตรา 17 ของ ICCPR อีกทั้งการล่วงล้ำเหล่านี้ยังไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับอนุญาตจากการตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ หรือโดยผู้มีอำนาจอิสระอื่น ๆ

พ.ร.ก.ฉุกเฉินยังมอบอำนาจอย่างมากมายไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 11 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจำกัดและระงับสิทธิบางส่วนของผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยอนุญาตให้รัฐบาลอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีห้ามมิให้พลเมืองผู้ใดเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร รวมถึงสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งถือเป็นการละเมิดมาตรา 12(2) ของ ICCPR ซึ่งประกันสิทธิของบุคคลทุกคนในการเดินทางออกนอกประเทศของตน ทั้งนี้ รัฐจะมีภาระหนักหน่วงในการอธิบายการจำกัดสิทธิดังกล่าวด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องและกำลังจะเกิดขึ้น อีกทั้งมาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถถูกใช้ในการโต้แย้งการตัดสินใจเช่นนั้นด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ประกาศ ข้อกำหนด การตัดสินใจ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจภายใต้พ.ร.ก.ฉุกเฉินระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงควรได้รับการทบทวนโดยศาล ซึ่งรวมถึงศาลปกครอง เพื่อประกันว่าผู้ที่รับผลกระทบนั้นจะมีสิทธิในการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ
2. เจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายไม่ควรที่จะได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินคดีทางกฎหมายได้ หากได้กระทำความผิดทางอาญาในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่

⁹³ ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 3/2563, ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563.

3. ผู้ประท้วงที่ถูกดำเนินคดีหรือมีความเสี่ยงว่าจะถูกดำเนินคดีภายใต้พ.ร.ก.ฉุกเฉินเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ใช้สิทธิในเสรีภาพการแสดงออกและการชุมนุมตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยนั้น ต้องไม่ถูกดำเนินคดีหรือปลอดจากความเสี่ยงว่าจะถูกดำเนินคดีอื่นเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว
4. ทำการยกเลิกหรือแก้ไขพ.ร.ก.ฉุกเฉินเพื่อประกันว่าพ.ร.ก.นั้นจะมีความสอดคล้องกับพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งรวมถึง
 - ให้มีการประกันว่าการประกาศใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉินนั้นจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานการคุ้มครองความอยู่รอดของชาติ
 - ประกันว่าการจำกัดการใช้สิทธิซึ่งได้รับการประกันในทางระหว่างประเทศใด ๆ นั้นจะต้องมิได้ถูกทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ทำแค่ในห้วงเวลาที่จำกัด อีกทั้งมีความจำเป็นและได้สัดส่วนอย่างเคร่งครัดต่อภัยอันตรายที่เกิดขึ้น
 - หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามมาตรา 11(6) ซึ่งใช้คำที่เปิดกว้างและคลุมเครือโดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนในการออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้
 - เคารพหลักการป้องกันตามมาตรา 9 ของ ICCPR และยุติการควบคุมตัวโดยใช้อำนาจทางปกครองในทุกรูปแบบ
 - ยืนยันว่าบุคคลใดที่ถูกจับกุมตัวจะต้องถูกนำตัวไปปรากฏตัวต่อหน้าผู้พิพากษาโดยเร็ว และผู้ถูกควบคุมตัวทุกคนรวมทั้งตัวแทนของพวกเขาจะมีสิทธิที่จะโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว (habeas corpus) ต่อศาลปกติ
 - ผู้ถูกควบคุมตัวจะต้องถูกควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการให้เป็นสถานที่ควบคุมตัว และมีการกำหนดขั้นตอนและความคุ้มครองให้กับผู้ถูกควบคุมตัวตามมาตรา 7 และ 10 ของ ICCPR และข้อกำหนดแมลเดลา
 - ประกันว่าผู้ถูกควบคุมตัวมีสิทธิที่จะเข้าถึงทนายความที่ตนเลือกได้ในทันที มีสิทธิที่จะบอกกล่าวกับครอบครัวเกี่ยวกับการถูกจับกุม และได้รับความช่วยเหลือทางการแพทย์ รวมถึงได้รับการเยี่ยมเยียนจากครอบครัว
 - ประกันว่าหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเท่านั้นที่ควรมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลมารายงานตัวได้ภายใต้พ.ร.ก. โดยต้องเคารพสิทธิของบุคคลนั้นในการที่จะไม่ให้การใด ๆ
 - หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของพ.ร.ก.ฉุกเฉินซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างขวางและคลุมเครือในเรื่องของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม และ
 - ทบทวนอำนาจพิเศษที่กระทบต่อเสรีภาพในการโยกย้ายและสิทธิในความเป็นส่วนตัวและในทรัพย์สิน

ภาคผนวก 1

พระราชกำหนด

การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เป็นปีที่ ๖๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และ มาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๔ ในพระราชกำหนดนี้

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติการปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

มาตรา ๕ เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๕ หรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา ๑๑ และในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้เพื่อการป้องกัน แก้ไขหรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๕ ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วนอันอาจเป็นภัยต่อประเทศหรือประชาชน

มาตรา ๗ ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๕ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติสั่งการ บังคับ บัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายใดทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้และเพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ได้รับโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง โดยให้ถือว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ในการนี้นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ส่วนราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นยังคงใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดิมต่อไปได้แต่ต้องปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ตำรวจหรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดให้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ในพื้นที่และบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการนี้ให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามการสั่งการของหัวหน้าผู้รับผิดชอบนั้น เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ทางทหารให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารแต่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการที่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบกำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง วรรคสาม หรือวรรคสี่แทน หรือมอบหมายให้เป็นผู้กำกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคสาม หัวหน้าผู้รับผิดชอบตามวรรคสี่ และหน่วยงานตามวรรคห้าได้และให้ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ได้

ให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ตามขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง

มาตรา ๙ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

(๓) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

(๔) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นาพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นาพาหนะ

(๕) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(๖) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

มาตรา ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินให้สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๗ วรรคสี่ เป็นผู้ใช้อำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ แทนก็ได้แต่เมื่อดำเนินการแล้วต้องรีบรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว และถ้านายกรัฐมนตรีมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องเดียวกันภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกข้อกำหนดให้ข้อกำหนดนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงทีให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(๒) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

(๓) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์หรือวัตถุอันตรายใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้นเพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๔) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเน้นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันที่

(๕) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์โทรเลข โทรศัพท์หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อ หรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

(๗) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

(๘) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๙) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๑๐) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา นี้โดยเร็ว

มาตรา ๑๒ ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา ๑๑ (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวันและต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัดทสสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อ

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้

การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขออนุญาตตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ สิ่งของหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ประกาศตามมาตรา ๑๑ (๙) หากเป็นเครื่องมือหรือส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร นายกรัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้มาตรการดังกล่าวทั่วราชอาณาจักรหรือในพื้นที่อื่นซึ่งมิได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มขึ้นด้วยก็ได้

มาตรา ๑๔ ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งตามมาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๕ เมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

มาตรา ๑๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๖ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา ๑๗ พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา ๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ข้อกำหนด

ออกตามความในมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๑
แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. ๒๕๕๘

ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ นั้น

เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนี้ยุติลงได้โดยเร็วและป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ นายกรัฐมนตรี ออกข้อกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือกระทำการใด อันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

ข้อ ๒ ห้ามเสนอข่าว จำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด รวมตลอดทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์บรรดาที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในทั่วราชอาณาจักร

ข้อ ๓ ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม หรือยานพาหนะ หรือให้ใช้เส้นทางคมนาคม หรือยานพาหนะโดยมีเงื่อนไข ทั้งนี้ ตามที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

ข้อ ๔ ห้ามใช้ เข้าไป หรืออยู่ในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ และให้ออกจากอาคาร หรือสถานที่ใด ๆ ทั้งนี้ ตามที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

ข้อ ๕ ในการดำเนินการตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ หัวหน้าผู้รับผิดชอบจะกำหนดเงื่อนไขเวลา ในการปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

ประกาศ

ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. ๒๕๕๘

ตามที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ นั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ นายกรัฐมนตรีจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยปฏิบัติตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

ข้อ ๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

ข้อ ๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารหรือการส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ อาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้นเพื่อการกระทำการ ส่งเสริมหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

ข้อ ๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอน หรือทำลายสิ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ร้ายแรงนั้นได้ทันทั่วทั้ง

ข้อ ๕ ให้หัวหน้าผู้รับผิดชอบมีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน