

**สภาวะยกเว้นการภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระหว่างการแพร่ระบาดของ  
ของโรคโควิด-19**

**Permanent State of Exception under the State of Emergency during  
the Covid – 19 Pandemic**

วรวิฒิ บุตรมาตร

มูลนิธิธรรมาภิบาล เลขที่ 167 ซอยรามคำแหง 42 แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

Worawut Butmatr

Progressive Movement Foundation 167, Ramkhamhaeng 42 Road, Huamark, Bangkok, 10240

E-mail: [Worawut.butmatr@gmail.com](mailto:Worawut.butmatr@gmail.com)

Received: May 19, 2024; Revised June 12, 2024; Accepted: June 17, 2024

**บทคัดย่อ**

บทความฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีของสภาวะยกเว้นซึ่งปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับบางมาตรา รวมถึงการยกเว้นสิทธิเสรีภาพเป็นการชั่วคราวและนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายอีกระบบหนึ่งเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับรัฐหรือฝ่ายความมั่นคงใช้แก้ไขปัญหาหรือวิกฤตให้ทุเลาลงโดยที่ผ่านมากการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบของสภาวะยกเว้นต่อระบบกฎหมายและสิทธิเสรีภาพของประชาชน พบว่า ปัญหาสำคัญของสภาวะยกเว้นคือการเกิดขึ้นของสภาวะยกเว้นที่ยอมอันนำไปสู่สภาวะยกเว้นถาวร อันส่งผลให้รัฐหรือฝ่ายความมั่นคงสามารถยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับบางมาตรา รวมถึงการยกเว้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานจนเสมือนเป็นการถาวร โดยเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงพบได้ว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 นั้นมีระยะเวลายาวนาน ทั้งที่สถานการณ์การแพร่ระบาดทุเลาลงเป็นลำดับ อีกทั้งมีวัคซีนที่สามารถใช้ป้องกันการแพร่ระบาดของโรคแจกจ่ายให้กับประชาชนได้โดยทั่วไป ในขณะที่เวลานั้นนั้นเองรัฐก็

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปืนก็เงียบลง?

สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายปกติได้แต่กลับยังคงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวต่อไปเป็นระยะเวลายาวนานจนเกิดข้อวิจารณ์ว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว อาจนำไปสู่การสถาปนาระบอบเผด็จการซึ่งสะท้อนผ่านการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19 เช่น การควบคุมสื่อ การห้ามชุมนุม การสลายการชุมนุม เป็นต้น จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือสภาวะยกเว้นถาวร ดังนั้น จึงต้องหามาตรการหรือกลไกทางกฎหมายในการป้องกันมิให้เกิดบิดผันการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นนั้นอีก ซึ่งสามารถทำได้โดยการสร้างกลไกในทางกฎหมายเพื่อควบคุมตรวจสอบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงกำหนดให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในกรณีเกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชนจากการใช้อำนาจดังกล่าว โดยแนวทางดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ฉุกเฉินหรือสภาวะยกเว้นนั้น ไม่ถูกใช้จนกลายเป็นสภาวะยกเว้นถาวรอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหลักนิติรัฐประชาธิปไตย ตลอดจนการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย อันจะเป็นกลไกในการรับประกันว่าท้ายสุดแล้วสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหลักนิติรัฐและประชาธิปไตยจะได้รับการปกป้องคุ้มครอง

**คำสำคัญ:** สภาวะยกเว้น, สถานการณ์ฉุกเฉิน, โควิด-19

### Abstract

This article aims to study the concept of the state of exception present in the Thai legal system, particularly the law of state of emergency, which are circumstances where the enforcement of certain laws or provisions is suspended, including the temporary suspension of rights and freedoms, leading to the enforcement of another system of laws to augment the power of the state or security sectors in resolving crises until the situation subsides. In the past, the state of exception has been discussed for its potential impacts on the legal system and the rights and freedoms of citizens. A significant issue with the state of exception is the emergence of a fictitious state of exception, leading to a permanent state of exception. This allows the state or security

sectors to suspend the enforcement of certain laws or provisions, including the suspension of rights and freedoms, for an extended period, effectively rendering it permanent. When considering the emergency laws in Thailand, particularly during the declaration of an emergency situation due to the COVID-19 pandemic, the emergency declaration lasted for an extended period, even as the situation gradually subsided and vaccines became widely available to prevent the spread of the disease. During this time, the state could have exercised its powers under ordinary laws but chose to continue the emergency declaration for a prolonged period, leading to criticism that such a declaration could establish a dictatorship, as evidenced by the violation of citizens' rights and freedoms during the COVID-19 emergency, such as media control, banning and dispersing gatherings. This case demonstrates a permanent emergency declaration or a permanent state of exception, necessitating legal measures or mechanisms to prevent such distortions of power during emergencies. Specifically, legal mechanisms should be established to monitor and oversee the declaration of emergencies, the exercise of power during emergencies, the extension of emergency periods, and the termination of emergencies, as well as holding the state and its officials accountable for any harm caused to citizens by such actions. This approach is crucial to prevent emergency situations or states of exception from becoming permanent and infringing upon citizens' rights and freedoms and the principles of the democratic constitutional state. Furthermore, allowing the legislative and judicial branches to exercise political and legal oversight would serve as a mechanism to ensure the ultimate protection of citizens' rights and freedoms and the principles of the rule of law and democracy.

**Keywords:** state of exception, state of emergency, COVID-19

## 1. บทนำ

ภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้นล้วนเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยภายในของรัฐ โดยภารกิจของรัฐนั้น แบ่งออกเป็นได้ 2 ระดับ กล่าวคือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง ซึ่งในภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้น ประกอบไปด้วยภารกิจด้านความมั่นคง ภารกิจด้านความสงบเรียบร้อย ภารกิจด้านการยุติธรรมและภารกิจด้านการต่างประเทศ<sup>1</sup> โดยความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยนั้นเป็นภารกิจลำดับต้นๆ ของรัฐเพราะหากรัฐนั้นไม่มีซึ่งความสงบเรียบร้อย ย่อมนำไปสู่ความโกลาหลวุ่นวายภายในรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกัน หากมีภัยคุกคามต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภัยสงครามจากกองทหาร กองกำลังต่างชาติ หรือภัยพิบัติจากสาธารณภัย เช่น ภัยธรรมชาติ ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เพราะฉะนั้นการที่มีระบบกฎหมายยอมรับอำนาจที่ปรากฏในกฎหมายต่างๆ ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพและเพิ่มอำนาจพิเศษให้กับรัฐนั้นก็เป็นที่ไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่ารัฐจะสามารถใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ โดยเฉพาะการใช้อำนาจพิเศษที่ปรากฏในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ทำให้รัฐมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลแต่ในขณะเดียวกันนั้นการใช้อำนาจพิเศษของรัฐก็ต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น สิทธิเสรีภาพแบบสัมบูรณ์นั้นรัฐจะไม่สามารถเข้าไปจำกัดแทรกแซงได้ แต่สิทธิเสรีภาพแบบสัมพัทธ์นั้นรัฐสามารถเข้าไปจำกัดแทรกแซงได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายมาจำกัดได้โดยอ้างเหตุ เช่น สถานการณ์ฉุกเฉินหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่กฎหมายบัญญัติไว้<sup>2</sup> เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วประเทศที่ปกครองในระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยจึงต้องมีกลไกในการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อมิให้ส่งผลร้ายต่อประชาชนมากเกินไปภายใต้การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>3</sup> ในช่วงเวลาปกติ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยจะกำหนดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ แต่ในเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะกระทำการใดๆ นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด<sup>4</sup> เพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับ

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), 136-137.

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), 49-50.

<sup>3</sup> Anna Khakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, (Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009), 1-2.

<sup>4</sup> Eliot Bulmer, *Emergency Powers*, (Stockholm: International IDEA, 2018), 7.

สถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องมีความยืดหยุ่นที่จะต้องตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นการหลีกเลี่ยงความเสียหายจากการล่มสลายของระบอบการเมืองการปกครอง ดังนั้นในหลายๆ ประเทศในปัจจุบันจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เป็นการชั่วคราวในรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup> บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นจึงอาจยกเว้นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวไว้ซึ่งอาจมีเหตุผลเพื่อคุ้มครองการใช้อำนาจพิเศษของรัฐมิให้ต้องมากังวลในการใช้อำนาจในการแก้ไขปัญหา แน่นนอนว่าการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบได้นั้น ย่อมถูกพิจารณาได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่เป็นเผด็จการได้เช่นกัน<sup>6</sup> และเมื่อมีการใช้อำนาจพิเศษเช่นนั้นเป็นระยะเวลายาวนานจนแทบจะเป็นภาวะถาวรนั้น ก็ย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงยิ่งขึ้นไปอีก

โดยเมื่อเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ซึ่งได้แพร่ระบาดและส่งผลกระทบต่อทั่วโลกนั้นส่งผลให้มีผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยได้ตอบสนองต่อการแพร่ระบาดนำไปสู่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563<sup>7</sup> โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพราะ 1) การระบาดของโรคโควิดเป็นการระบาดใหญ่ ที่ไม่มีวัคซีนและไม่มีการรักษาโดยตรง (2) มีการกักตุนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค 3) รัฐบาลจะมีช่องทางตามกฎหมายเข้าควบคุมหรือบริหารสถานการณ์ได้อย่างบูรณาการเป็นเอกภาพ 4) ป้องกันมิให้กระทบต่อประสิทธิภาพในการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของประเทศ พร้อมทั้งออกข้อกำหนดและประกาศต่างๆ ตามฐานอำนาจในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 อย่างไรก็ตาม การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้น มีการความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งการแพร่ระบาดที่ลดลงหรือเพิ่มขึ้นตามแต่ละ

---

<sup>5</sup> Ibid., 9.

<sup>6</sup> ในความเห็นของหยุด แสงอุทัย เสด็จการเกิดขึ้นเมื่อ ในระหว่างที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐหรือผู้ปกครองพบอุปสรรคหรือเครื่องขัดขวางในทางกฎหมายซึ่งเป็นปรัภักต่อการปฏิบัติการให้บรรลุความมุ่งหมาย กฎหมายอันเป็นอุปสรรคแก่การใช้อำนาจนั้นก็ต้องหมดสิ้นไป และเผด็จการนั้นก็มิมีสถานะที่พ้นไปจากพันธนาการของกฎหมาย เพื่อที่จะปฏิบัติการกิจให้บรรลุเสร็จสิ้นไป สะท้อนให้เห็นว่าแม้ในช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หากมีกฎหมายที่เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างเหมาะสม ก็สามารถป้องกันหรือหลีกเลี่ยงการเกิดขึ้นของเผด็จการได้ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ที่ สายหยุด แสงอุทัย, วิชาการเมือง เล่ม 2 วิชาว่าด้วยกฎหมายเรื่องรัฐทั่วไป (ม.ป.ท., 2482)

<sup>7</sup> ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง (25 มีนาคม 2563): 1.

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปิ่นก็เงยบลง?

สถานการณ์อันเกิดจากการกลายพันธุ์ของไวรัส การคิดค้นวัคซีนเพื่อรักษาอย่างต่อเนื่อง แต่ทว่ารัฐบาลก็ยังคงไม่ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แม้เวลาจะล่วงเลยไปถึง 2 ปีแล้วก็ตาม แน่นนอนว่าบรรดาข้อกำหนดและมาตรการต่างๆ ที่รัฐตราขึ้นในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 นั้น ก็ล้วนแต่มีเนื้อหาสาระที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น ข้อกำหนดห้ามเข้าออกประเทศ ข้อกำหนดในการควบคุมการเสนอข่าว ข้อกำหนดการประกาศเคอร์ฟิว ข้อกำหนดที่ว่าด้วยการห้ามการชุมนุมหรือมั่วสุม กอปรกับสถานการณ์ทางการเมือง พี่น้องประชาชนได้ออกมาชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐนำบรรดามาตรการที่บังคับใช้ในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 มาควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นระยะเวลายาวนานนับปี ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั่วโลกและในประเทศไทยที่การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 นั้น ทุเลาลง รวมถึงมีวัคซีนสำหรับการป้องกันรักษาโรคเพิ่มขึ้นอย่างเป็นลำดับ โดยประเทศในทวีปยุโรปนั้น มาตรการต่างๆ เกี่ยวกับโรคโควิด - 19 ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกบังคับใช้เป็นระยะเวลาสั้นๆ เท่าที่จำเป็น แต่ในกรณีประเทศไทยนั้นบังคับใช้เป็นระยะเวลาเกือบสามปีจนกลายเป็นสภาวะถาวร นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลใช้มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมืองและลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นำมาสู่ข้อพิจารณาว่าจากบทเรียนดังกล่าว ประเทศไทยจะแก้ไขปรับปรุงการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินรวมถึงระบบกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างไรเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยและส่งเสริมการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน และรักษาไว้ซึ่งระบอบนิติรัฐและประชาธิปไตยให้คงอยู่ต่อไปได้

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเรื่องสภาวะยกเว้น

สภาวะยกเว้นเป็นสถานการณ์ที่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ บางมาตรา รวมถึงสิทธิเสรีภาพเป็นการชั่วคราวและบังคับใช้กฎหมายอีกระบบเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับรัฐหรือฝ่ายความมั่นคงในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินให้ทุเลาลง โดยสภาวะยกเว้นมีพัฒนาการที่สัมพันธ์กันกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ สภาวะยกเว้นและสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะร่วมกันคือเป็นกรณีที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือสภาวะวิกฤตเกิดขึ้นในรัฐนั้นๆ จึงมีความจำเป็นต้องให้รัฐหรือผู้ปกครองมีอำนาจพิเศษมากขึ้นกว่าปกติเพื่อพิทักษ์รักษารัฐและระบบ

กฎหมายให้คงอยู่ต่อไป โดยอาจจะเป็นการเพิ่มอำนาจหรือลดเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางประการ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นให้คลี่คลายลง ตลอดจนอาจจะมีมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ก็ได้ อันสะท้อนให้เห็นถึงหลักคิดเบื้องหลังของอำนาจดังกล่าวคือเรื่องเหตุผลแห่งรัฐหรือความจำเป็นแห่งรัฐ ที่รัฐพึงใช้มาตรการทุกวิถีทางเพื่อรักษารัฐไว้หรือ *raison d'état*<sup>8</sup> และรัฐมีภารกิจพื้นฐานสำคัญคือการรักษาความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐเพื่อให้รัฐคงอยู่ต่อไปได้<sup>9</sup> ส่งผลให้การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยย่อมมาก่อนสิ่งอื่นใด<sup>10</sup>

สภาวะยกเว้นหรือสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น มีพัฒนาการมาจากตำแหน่งผู้เผด็จการในระบบกฎหมายโรมัน<sup>11</sup> ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้เผด็จการแบบองค์อิตีปติ ซึ่งมีความอำนาจในการล้มล้างรัฐและระบอบกฎหมายเดิมและสถาปนารัฐและระบอบกฎหมายใหม่ และผู้เผด็จการแบบชั่วคราวซึ่งมีอำนาจพิเศษเพื่อพิทักษ์รักษารัฐและระบอบกฎหมายให้คงอยู่ต่อไปได้ เมื่อสถานการณ์วิกฤตนั้นคลี่คลายลงแล้วอำนาจพิเศษนั้นก็หมดไป<sup>12</sup> นำมาสู่ข้อความคิดว่าด้วยสภาวะยกเว้นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 และในสมัยสงครามก่อการร้ายในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นรากฐานในการเกิดขึ้นของอำนาจพิเศษในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจจะปรากฏในรูปของกฎอัยการศึก กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสภาวะยกเว้นนั้นก็มีปัญหาสืบเนื่องมาโดยตลอด โดยปัญหาสำคัญที่เป็นข้อถกเถียงในวงการนิติศาสตร์ก็คือการเกิดขึ้นของสภาวะยกเว้นถาวร<sup>13</sup> ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสภาวะยกเว้นนั้นมีรากฐานมาจากเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือสภาวะวิกฤต ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีลักษณะเป็นสภาวะชั่วคราวทำให้การใช้อำนาจพิเศษใน

---

<sup>8</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 36-37.

<sup>9</sup> สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, 136-137.

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 286.

<sup>11</sup> Clinton L. Rossiter, *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*, (Princeton: Princeton University Press, 1948), 17.

<sup>12</sup> Carl Schmitt, *Dictatorship: from the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*; translated by Michael Hoelzl and Graham Ward. (Cambridge: Polity, 2014), xxiv.

<sup>13</sup> ปิยนุตร์ แสงนกกุล, “สภาวะยกเว้น ในความคิดของ Giorgio Agamben”, *วารสารฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 8, ฉ.1 (2553): 85.

สถานการณ์ฉุกเฉินหรือสภาวะยกเว้นนั้นเป็นอำนาจยามชั่วครวเท่านั้น เพราะเมื่อภัยอันตรายหมดสิ้นไป เหตุผลแห่งการมีอำนาจพิเศษที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและระบอบนิติรัฐและประชาธิปไตยได้นั้นก็ต้องหมดลงไปด้วย แต่ทว่ารัฐกลับขยายระยะเวลาการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินออกไปเรื่อยๆ เพื่อให้คงอำนาจพิเศษเช่นนั้นไว้ ผ่านการกำหนดว่าเหตุการณ์ฉุกเฉินใด สภาวะวิกฤตใดเข้าเงื่อนไขที่จะเป็นเหตุแห่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้ โดยสามารถอธิบายข้อความคิดนี้ได้จากสภาวะยกเว้นแท้และสภาวะยกเว้นเทียม<sup>14</sup> กล่าวคือ คำว่า “ความมั่นคง” “ภัยอันตราย” นั้น เป็นถ้อยคำที่ลื่นไหล สามารถถูกตีความ กำหนดความหมายได้ตามแต่ดุลพินิจของผู้ตีความ เมื่อรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจในการใช้การตีความกฎหมาย กอปรกับบรรดาเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมักจะถูกกำหนดไว้โดยถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง เพื่อเปิดโอกาสในการตีความ ส่งผลให้รัฐสามารถกำหนดได้ว่าเหตุการณ์ใด กรณีใดถือเป็นภัยอันตราย อันเป็นเหตุให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ และถ้ารัฐตีความถ้อยคำที่เป็นเหตุให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบบิดผัน กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น โดยความเป็นจริงแล้วไม่ได้มีลักษณะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน หากรัฐสร้างและทำให้สังคมเชื่อได้ว่าภัยอันตรายนั้นเป็นภัยอันตรายที่มีความร้ายแรงอย่างแท้จริงและภัยอันตรายนั้นยังคงดำรงอยู่ต่อไปอันเป็นเหตุให้ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่นนั้นแล้วรัฐก็จะมีอำนาจพิเศษคงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ภัยอันตรายที่รัฐกล่าวอ้างนั้นยังคงอยู่ ซึ่งภัยอันตรายที่รัฐอ้างเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจพิเศษนั้น บางครั้งก็เป็นเหตุการณ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเองว่าเป็นภัยอันตรายร้ายแรงอันเป็นเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรืออีกนัยหนึ่งคือรัฐเป็นผู้สร้างภัยอันตรายเพื่อเป็นเหตุแห่งการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินเอง ทั้งที่จริงแล้วเหตุการณ์ดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นภัยอันตรายที่มีความร้ายแรงอย่างแท้จริง โดยรัฐอาจจะผลิตซ้ำภัยอันตรายนั้นไปเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่องยาวนาน<sup>15</sup> ทั้งนี้ กระบวนการทำให้สภาวะยกเว้นเป็นสภาวะยกเว้นถาวรหรือเป็นปรกติ ประกอบด้วยสองลักษณะหลัก คือ (1) กระบวนการสร้างการรับรู้ถึง

<sup>14</sup> Giorgio Agamben, *State of Exception*, (Chicago: The university of Chicago press, 2005), 3.

<sup>15</sup> ตัวอย่างในอดีต เช่น กรณี Hitler ประกาศใช้รัฐกฤษฎีกาเพลิงไหม้ไรชส์ทากเมื่อเกิดเหตุการณ์เพลิงไหม้อาคารสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแม้จะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไวมารก็ก็ตาม แต่ Hitler ในฐานะของผู้อำนาจและเป็นองค์อธิปัตย์ในการตัดสินใจก็สามารถทำให้รัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้ชั่วคราว และกรณีเพลิงไหม้ไรชส์ทากนั้นก็เป็เหตุการณ์ที่ไม่ได้ร้ายแรงถึงขนาดต้องใช้อำนาจพิเศษในการดใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวมีลักษณะเป็นสภาวะยกเว้นเทียม ซึ่งสุดท้าย Hitler อาศัยเหตุการณ์ครั้งนั้นนำไปสู่การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างยาวนานถาวรมากกว่าที่เป็นสภาวะชั่วคราวจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง

ภัยอันตรายอย่างเป็นปรกติ (normalization of perceived threats) กล่าวคือ การสร้างความรับรู้ต่อภัยอันตรายผ่านกลไกต่างๆ ว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องเข้าแก้ไขซึ่งอาจเกิดจากการสร้างขึ้นของรัฐผ่านการตีความถ้อยคำในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่น ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งทั้งหมดเป็นถ้อยคำภาษาที่ลื่นไหลขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองในแต่ละช่วงและเมื่อมีการผลิตซ้ำอย่างต่อเนื่อง จนเจ้าหน้าที่และประชาชนเกิดการตีความสถานการณ์แบบเกินจริงในหลายๆ เรื่อง นำไปสู่การสร้างความรู้สึกและความรับรู้ว่ามาตรการการป้องกันตามปรกติที่มีอยู่ของรัฐนั้นไม่เพียงพอ มี “ความจำเป็น” ต้องใช้อำนาจพิเศษบางอย่างเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับรัฐ ถึงแม้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญกว่า และ (2) กระบวนการทำให้วิธีการตอบโต้ภัยอันตรายเป็นปรกติ หรืออีกนัยหนึ่งคือการทำให้อำนาจพิเศษของรัฐเพื่อแก้ไขสภาวะวิกฤติเป็นเรื่องปรกติ โดยกำหนดให้รัฐมีอำนาจพิเศษครอบคลุมไปยังการกระทำต่างๆ ที่รัฐต้องการควบคุมทั้งหมดเท่าที่จะทำได้และสร้างกลไกที่ทำให้การใช้อำนาจพิเศษของรัฐเป็นการกระทำที่ถูกรับรองความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกตรวจสอบ ซึ่งต้องอาศัยทั้งอำนาจทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมายรับรองความชอบด้วยกฎหมาย และอำนาจทางตุลาการที่งดเว้นการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหาร<sup>16</sup> ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของธงชัย วินิจจะกูลที่ว่านี่คือการใช้อำนาจพิเศษในสภาวะยกเว้นหรือสถานการณ์ฉุกเฉินปรากฏเป็นปกติทั่วไป (The Normalization of the State of Exception) ทำให้การใช้อำนาจพิเศษที่ควรจะเป็นข้อยกเว้นกลายเป็นเรื่องปรกติ และทำให้การใช้อำนาจพิเศษปกติกลายเป็นข้อยกเว้น หรือ “การปกครองด้วยข้อยกเว้นทางกฎหมาย” (Rule by Legal exception)<sup>17</sup> เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าสภาวะยกเว้นถาวรและสภาวะยกเว้นชั่วคราวมีความสัมพันธ์และเป็นผลสืบเนื่องกันกับสภาวะยกเว้นแท้และสภาวะยกเว้นเทียม สภาวะยกเว้นเทียมสามารถกลายเป็นสภาวะยกเว้นแท้และนำไปสู่สภาวะยกเว้นถาวรได้<sup>18</sup> ดังนั้นจึง

---

<sup>16</sup> Flyghed, J., “Normalising the Exceptional: The Case of Political Violence,” *Policing and Society*, 13(1), 2002), 24-25.

<sup>17</sup> ประชาไท, “ธงชัย วินิจจะกูล: เปลี่ยนให้ผ่านนิติธรรม,” ประชาไท, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2565.  
<https://prachatai.com/journal/2022/09/100755>

<sup>18</sup> Agamben, *State of Exception*, 5.

จำเป็นต้องออกแบบบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้รัดกุมรอบคอบเพื่อป้องกันการบิดผันการใช้อำนาจดังกล่าว

### 3. กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐและสังคมนั้นจะต้องประสบพบเจอกับเหตุการณ์และความท้าทายที่มีความสลับซับซ้อน ด้วยเหตุนี้การที่มีอำนาจพิเศษอย่างอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ระบบกฎหมายกำหนดให้รัฐมีอำนาจพิเศษยิ่งไปกว่าตอนที่อยู่ในสภาวะปกติ เพื่อที่จะรักษารัฐให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจพิเศษซึ่งฝ่ายบริหารสามารถใช้ได้ในเหตุการณ์พิเศษ แต่ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจพิเศษของรัฐก็ต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามประเทศที่ปกครองในระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยก็จำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญหลายๆ ประเทศมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินแบ่งออกได้ 3 ประเภท<sup>19</sup> คือ 1) ไม่มีบทบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเป็นอำนาจสมบูรณ์ของฝ่ายบริหารโดยเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และศาลมีอำนาจตรวจสอบ 2) มีบทบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เป็นไปโดยพอสั่งเขป เพื่อความยืดหยุ่นในการใช้อำนาจ โดยมีเงื่อนไขและขั้นตอนคร่าวๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นอำนาจสมบูรณ์ของฝ่ายบริหารโดยเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและศาลมีอำนาจตรวจสอบ 3) มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินโดยละเอียดเพื่อเป็นการตีกรอบการใช้อำนาจอย่างเข้มข้นและต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเมื่อจัดประเภทการปรากฏตัวของอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะพบได้ 2 ลักษณะด้วยกันก็คือ 1) การปรากฏตัวในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรแยกประเภทได้เป็น การปรากฏตัวในระดับรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งมักจะปรากฏในระบบกฎหมายของกลุ่มประเทศในยุโรป หรือการปรากฏตัวในกฎหมายลำดับชั้นอื่นที่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญอันได้แก่

---

<sup>19</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: อานกฤษฎา, 2564), 420-422.

กฎหมายลำดับชั้นพระราชบัญญัติ รัฐบัญญัติ อันมีลักษณะเป็นการตรากฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นโดยเฉพาะเจาะจงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และ 2) การปรากฏตัวนอกระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยอาจจะปรากฏอยู่ในหลักความจำเป็นหรือทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ 'ไม่ปรกติ'<sup>20</sup> ซึ่งสะท้อนผ่านคำพิพากษาของศาลหรือการใช้การตีความกฎหมายของรัฐเอง ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเป็นแหล่งที่มาของอำนาจตามกฎหมายให้กับรัฐในการตอบสนองต่อสภาวะวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นกรอบการใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินก็จะเป็นกลไกในการปกป้องรักษาระบอบประชาธิปไตยและเป็นหัวใจหลักของการพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญได้ แต่หากรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ย่อมส่งผลให้รัฐนั้นอาจประสพภาวะที่ไม่สามารถจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้ หรืออาจจะเกิดการใช้อำนาจนอกระบบกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่เป็นกรอบการใช้อำนาจพิเศษของรัฐได้ ทั้งสองกรณีล้วนเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น นอกจากนี้ การที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และยังเป็นการประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะให้กับประชาชน การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงอย่างยิ่ง

กรณีประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี พบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ ระดับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กฎอัยการศึกหรือสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐธรรมนูญเยอรมนีหรือการใช้อำนาจพิเศษในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจและในระดับรัฐบัญญัติ ได้แก่ สถานการณ์ฉุกเฉิน และสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข

ในกรณีการระบาดของโรคโควิด - 19 ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้สร้างบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นมาใหม่ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข (l'état d'urgence sanitaire)<sup>21</sup> อันเป็นมาตรการทางกฎหมายรูปแบบใหม่ที่เพิ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อรับมือกับโรคระบาด

---

<sup>20</sup> เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, “นิติรัฐนิติธรรมกับเทศบาลในเมืองในสถานการณ์ไม่ปรกติในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 18, ฉ. 53 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2559): 277-283.

<sup>21</sup> คมโท หิรัญสาย, “ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศ

หรือภัยพิบัติทางสาธารณสุขในประเทศ โดยเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อปกป้องประชาชนจากภัยพิบัติอันอาจส่งผลต่อสาธารณสุขโดยรวมของประชาชน แม้แต่เดิมในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ โดยเป็นการแยก “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” ออกจาก “สถานการณ์ฉุกเฉินทางความมั่นคง” อย่างไรก็ตาม “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” ไม่ได้จำกัดเฉพาะการระบาดของโรคระบาด โควิด - 19 เท่านั้น แต่รวมถึงภัยพิบัติทางสาธารณสุขอื่นๆ อีกด้วย เพราะกฎหมายใช้คำว่า “catastrophe sanitaire” ที่แปลตรงตัวได้ว่า “ภัยพิบัติทางสาธารณสุข” ดังนั้น หากในอนาคตเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลต่อสาธารณสุขโดยรวมของประชาชนที่เกิดจากสาเหตุอื่น รัฐบาลฝรั่งเศสอาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” ได้

โดยมาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ในกรณีที่ประเทศประสบภัยพิบัติทางสาธารณสุข คณะรัฐมนตรีอาจประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขในประเทศฝรั่งเศสทั้งหมดหรือบางส่วนได้โดยการออกรัฐกฤษฎีกา<sup>22</sup> เป็นการสร้าง “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” โดยแยกออกจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะหากเกิดภัยพิบัติหรือภัยคุกคามในอนาคต รัฐบาลฝรั่งเศสจะมีความชัดเจนในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งรัฐสามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์มากกว่า เพราะสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากการก่อความไม่สงบโดยมนุษย์ย่อมมีความแตกต่างจากสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางสาธารณสุขส่งผลให้มาตรการที่บังคับใช้ย่อมจะต้องแตกต่างกัน ตลอดจนก่อให้เกิดความชัดเจนในระบบกฎหมายในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในอนาคต อันจะส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาได้เหมาะสมกับภัยพิบัตินั้นๆ<sup>23</sup>

---

ไทย: ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), 46-50.

<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขที่บังคับใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสในช่วงเวลาที่มีการระบาดของโรคโควิด - 19 นั้น มิใช่การประกาศโดยรัฐกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยผลแห่งรัฐธรรมนูญอื่นที่ให้อำนาจการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขได้เช่นกัน

<sup>23</sup> คมโท หิรัญสาย, “ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศ ไทย: ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), 51-52.

สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขของฝรั่งเศสได้มีการประกาศรัฐกฤษฎีกาออกมาหลายฉบับเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อรับมือกับการระบาดของโรคโควิด -19 เช่น<sup>24</sup> (1) มาตรการห้ามออกจากบ้าน เว้นแต่การเดินทางเพื่อไปทำงานในภารกิจที่จำเป็นไม่อาจเลี่ยงได้ การเดินทางเพื่อไปซื้อของใช้จำเป็นในการดำรงชีพ การเดินทางด้วยเหตุผลทางการแพทย์ การเดินทางด้วยเหตุผลทางครอบครัวที่สำคัญ หรือการออกกำลังกาย ในระยะทางที่ไม่ห่างจากตัวบ้านเกินกว่า 1 กิโลเมตรภายในระยะเวลา 1 ชั่วโมง เป็นต้น ทั้งนี้ ในทุกกรณีที่จะต้องเดินทางต้องมีการแสดงใบรับรองต่อเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นอาจมีความผิดทางอาญาได้ (2) มาตรการห้ามมิให้รวมตัวหรือชุมนุมเกินกว่า 100 คน ไม่ว่าจะในสถานที่สาธารณะหรือสถานที่ปิด อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการจังหวัดในการอนุญาตให้ชุมนุมได้ในกรณีที่การชุมนุมนั้นๆ มีความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อความมั่นคงของประเทศหรืออาจอนุญาตให้ชุมนุมได้ในกรณีที่จำเป็นต่อความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ (3) มาตรการปิดสถานที่ เช่น ร้านค้า หอประชุม ร้านอาหาร ห้องสมุด ห้องแสดงงานศิลปะ สถานที่ออกกำลังกายแบบปิด พิพิธภัณฑ์ สถานศึกษา และอื่น ๆ (4) มาตรการเลื่อนหรือขยายระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาล

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสสามารถเรียกให้รัฐบาลชี้แจงได้โดยทันทีเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐบาลดำเนินการภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุข อีกทั้งสามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมใดๆ เพื่อพิจารณาประกอบการควบคุมและประเมินผลของการใช้บังคับมาตรการดังกล่าวรวมทั้ง การประกาศขยายเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขที่เกินกว่าหนึ่งเดือนจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาและเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดขเว้นเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงยังคงสามารถเข้าควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองระหว่างที่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขมีผลใช้บังคับอยู่ได้<sup>25</sup>

ต่อมาในช่วงกลางถึงปลายปี 2563 สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด - 19 ของหลายประเทศได้ทุเลาเบาบางลง บางประเทศได้ผ่อนคลายมาตรการป้องกันรวมถึงการยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน เฉกเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส เนื่องด้วยสถานการณ์การระบาดของโรคระบาดโควิด -

---

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, 53.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 53.

19 ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่ดีขึ้น เห็นได้จากจำนวนของผู้ติดเชื้อใหม่ต่อวันที่ลดลง และจำนวนผู้ที่ได้รับการรักษาหายมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.2020 รัฐสภาได้ออกกฤษฎีกาฉบับที่ 2020-856 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2020 ว่าด้วยการดำเนินการเพื่อการออกจากสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข เพื่อยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขในประเทศฝรั่งเศสทำให้เกิดการผ่อนปรนมาตรการต่างๆ และประชาชนสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้อย่างปรกติมากขึ้น

ในกรณีประเทศเยอรมนี<sup>26</sup> นั้น กลับมีแนวทางที่แตกต่างออกไป การจัดการกับวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID - 19 จริงอยู่ที่รัฐบาลแห่งสหพันธ์นั้นมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วทั้งประเทศ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลแห่งสหพันธ์นั้นก็มิมีเครื่องมือในการรับมือกับโรคระบาดนอกจากการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ กฎหมายป้องกันโรคติดต่อ ซึ่งรัฐบาลแห่งสหพันธ์เลือกที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแทนที่จะใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินรับมือ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่รัฐบาลแห่งสหพันธ์ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชน เช่น สิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายหรือการรวมตัว อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์โรคระบาดมีความรุนแรงจนเป็นเหตุที่จะต้องใช้อำนาจที่เข้มข้นเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลแห่งสหพันธ์ก็สามารถใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินได้เช่นกัน เห็นได้ว่าสถานการณ์โรคระบาดนั้นอาจจะถูกจัดให้เป็นภัยพิบัติจากธรรมชาติก็ได้ หรือถ้าสถานการณ์นั้นมีความเลวร้ายลงรัฐบาลแห่งสหพันธ์อาจจะประกาศให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศได้เช่นกัน ด้วยสาเหตุที่ว่าสถานการณ์โรคระบาดนั้นอาจจะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องสะดุดหยุดลง

อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลแห่งสหพันธ์ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเหตุแห่งการระบาดของโรคระบาด จะส่งผลให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์มีอำนาจในการควบคุมโรงพยาบาลและอุปกรณ์การแพทย์แบบรวมศูนย์อำนาจ ควบคุมการบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินทั้งหมด รวมทั้งอำนาจในการกักกันเวชภัณฑ์ นอกจากนี้รัฐบาลแห่งสหพันธ์ยังมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน เช่น สิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพในการประกอบ

---

<sup>26</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ การชุมนุมช่วงโควิด-19: ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย?”. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2566. [https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-protest-during-covid-19-pandemic/?fbclid=IwAR3FBD2DbLEfQMzHe8Wn\\_D7FY\\_JqBVLhB4Mw0VzE-jxYIMSQZJ6thZLE](https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-protest-during-covid-19-pandemic/?fbclid=IwAR3FBD2DbLEfQMzHe8Wn_D7FY_JqBVLhB4Mw0VzE-jxYIMSQZJ6thZLE)”.

อาชีพรวมถึงประชาชนอาจถูกเกณฑ์ใช้แรงงานด้วยเช่นกัน นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารก็อาจจะถูกจำกัดหรือถูกควบคุมตรวจสอบได้หรือในบางกรณีกำลังตำรวจซึ่งโดยหลักแล้วอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลสหรัฐจะถูกรัฐบาลแห่งสหพันธ์เข้าควบคุมแทนที่ในช่วงเวลาแห่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินอื่นๆ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมนีจะพบได้ว่าการออกแบบบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยคำนึงถึงการรักษาหลักนิติรัฐประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจนเกินสมควรแก่เหตุภายใต้ช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีลักษณะ ดังนี้<sup>27</sup> 1) การสร้างระบบ ประเภท ลำดับชั้น และเหตุแห่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น 2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจทั้งการประกาศ การขยายระยะเวลา การยกเลิก และการส่งเสริมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสภาผู้แทนราษฎรให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแทนที่จะปล่อยให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว 3) การกำหนดให้การขยายระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรเข้าตรวจสอบถึงความจำเป็นในการคงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉิน 4) การกำหนดขั้นตอนในการกระบวนตรากฎหมายในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินให้มีขั้นตอนที่สั้น กระชับ และรวดเร็ว หลีกเลี่ยงที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายแทนฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นการรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจเอาไว้ 5) การกำหนดห้ามมิให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอัตโนมัติและการขยายระยะเวลาในการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอัตโนมัติ ในช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 6) การกำหนดห้ามมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 7) การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่นๆ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามปกติ รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบมาตรการและการกระทำต่างๆ ของฝ่ายบริหารในช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 8) การควบคุมตรวจสอบการประกาศหรือการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการนั้นควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน และ 9) การกำหนดให้มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในช่วงเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

---

<sup>27</sup> Anna Khakee, *Securing Democracy?*, 30-32.

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสี่ยงปิ่นก็เจ็บลวง?

อย่างไรก็ตาม มาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องคำนึงถึง<sup>28</sup> 1) หลักความจำเป็น มาตรการที่ใช้ต้องเป็นไปโดยจำเป็นเท่านั้นเพื่อที่จะแก้ไขสถานการณ์ให้กลับสู่สภาวะปกติและเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลง มาตรการต่างๆ และการใช้อำนาจต้องสิ้นสุดลงด้วยเช่นกันและกลับไปใช้อำนาจตามสภาวะปกติ 2) หลักความได้สัดส่วน มาตรการต้องมีความเหมาะสมและความพอสมควรแก่เหตุที่จะแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน หากมีหลายมาตรการฝ่ายบริหารต้องเลือกวิธีการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด และ 3) ระยะเวลา มาตรการต่างๆ ต้องใช้ในช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้นและจะต้องยกเลิกทันทีเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้หมดสิ้นไป<sup>29</sup>

#### 4. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระหว่างการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จนกลายเป็นสภาวะยกเว้นถาวร

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในปี พ.ศ.2563 ถือเป็นการสถานการณ์ฉุกเฉินที่แตกต่างจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในอดีตที่ล้วนอ้างเหตุผลในเรื่องความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย แต่ในคราวการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 นั้น ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวว่าไม่มีความจำเป็น เพราะพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 นั้น ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้ใช้กับการจัดการโรคระบาดหรือปัญหาด้านสาธารณสุขเป็นการเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้น การควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้น รัฐบาลสามารถใช้กฎหมายปกติจัดการปัญหาการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ได้<sup>30</sup> เช่น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็มีอำนาจทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง บรรดามาตรการต่างๆ ที่ออกตามข้อกำหนดนั้น แท้จริงแล้วมีกฎหมายปกติบังคับใช้อยู่

---

<sup>28</sup> Nicos Alivizatos, Veronika Bilková, Iain Cameron, Oliver Kask, and Kaarlo Tuori, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections* (France: The European Commission for Democracy through Law [Venice Commission], 2020), 5.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> พัชร นิยมศิลป์, “พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ยามแรงที่ไม่แก้โควิด-19,” *iLaw*, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2566, <https://ilaw.or.th/node/5694>.

ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถนำมาบังคับใช้ได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคภัยอันตราย พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ หรือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่สิ่งที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ให้อำนาจเป็นพิเศษที่กฎหมายอื่นไม่มีคือ “การประกาศเคอร์ฟิว” และ “การห้ามการชุมนุมหรือมั่วสุม” และบรรดาข้อกำหนดต่างๆ ที่รัฐตรัสขึ้นจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเพราะขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ<sup>31</sup> ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อบรรดามาตรการต่างๆ ที่ออกโดยฐานอำนาจของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ก็ไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีกระบวนการที่เอื้อประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าศาลยุติธรรม รวมถึงการยกเว้นความรับผิดจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 อันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 เพราะกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่เอาไว้ ผู้ที่เดือดร้อนเสียหายมีสิทธิเพียงแค่ว่าในการฟ้องร้องต่อศาลตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามการยกเว้นความรับผิดนั้นก็จะต้องเป็นไปตามหลัก มิใช่หมายความว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนจะพ้นผิดไปได้หากการใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทว่าเมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 คลี่คลายลง รัฐก็ยังคงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไป ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานการณ์ของการแพร่ระบาดนั้นไม่เข้าข่ายของการเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เพราะการระบาดลดลงเป็นอย่างมาก<sup>32</sup> เช่น ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2563 ยอดผู้ป่วยโรคโควิด - 19 รายใหม่ในประเทศไทยเป็นเลขตัวเดียว โดยมีอยู่ 3 วันที่ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019 รายงานตัวเลขเป็น 0 ได้แก่ เมื่อวันที่ 13, 16 และ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2563<sup>33</sup> ตลอดจนมีวัคซีนเข้ามาแจกจ่ายให้กับประชาชนเพื่อ

---

<sup>31</sup> ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, *COVID - 19 กับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกภายใต้ พรก.ฉุกเฉิน*, (มปท., มปป.), 20-22.

<sup>32</sup> ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “ก่อนการต่อ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ รอบ 2 ที่ไม่ฉุกเฉิน-ไม่ขัดโยงประชาชน: ข้อสังเกตทางกฎหมาย”, *TLHR*, <https://tlhr2014.com/?p=17920>, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563.

<sup>33</sup> บีบีซี ไทย, “โควิด-19 : ศบค. เผยพบผู้ป่วยใหม่ 3 ราย ไร้ผู้เสียชีวิต”, *BBC News ไทย*, <https://www.bbc.com/thai/thailand-52780432>, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2566.

ป้องกันการแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในบางครั้งจะมีการกลับมาแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 เป็นระยะ เช่น การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ในระลอกที่สองในกลุ่มแรงงานต่างด้าว ในช่วงระหว่างวันที่ 19 ธันวาคม 2563 จนถึงวันที่ 1 เมษายน 2564 หรือการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในระลอกที่สาม จากการใช้บริการแหล่งท่องเที่ยวเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2564 ทำให้เกิดคลัสเตอร์ทองหล่อ<sup>34</sup> แต่เมื่อคำนึงถึงการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประชาชน กอปรกับมาตรการฉีดวัคซีนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ก็ถูกควบคุมได้อย่างรวดเร็วในแต่ละระลอก รัฐจึงควรระงับเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่สถานการณ์การแพร่ระบาดโรคโควิด - 19 คลี่คลายลง ต่างยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเร็ว ในขณะที่ตัวรัฐบาลเองก็มีเครื่องมือในทางกฎหมายต่างๆ ที่ไว้ใช้ในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรค ดังนั้นการขยายระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในห้วงเวลาที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 คลี่คลายลง สะท้อนให้เห็นว่ารัฐใช้อำนาจนั้นไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประท้วงต่อต้านรัฐบาล อันเป็นการบิดผันการใช้อำนาจอย่างร้ายแรงเพราะการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นไปเพื่อการควบคุมป้องกันโรคระบาดแต่กลับนำมาใช้ในการควบคุมสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนซึ่งมีบุคคลที่ถูกดำเนินคดีกับกลายเป็นประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิเสรีภาพในการประท้วงต่อต้านรัฐบาลจำนวนมาก โดยในระหว่างที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น รัฐบาลได้มีการออกข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามการรวมตัวที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค และประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวกับความมั่นคง ฉบับที่ 3, 5 และ 11 และได้ปรากฏว่ามีการชุมนุมประท้วงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ทว่าโดยข้อกำหนดต่างๆ ที่ออกโดยรัฐบาลนั้นได้ส่งผลร้ายต่อประชาชนที่ออกมาชุมนุมประท้วง โดยถูกดำเนินคดีจากการฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 การออกข้อกำหนดและประกาศดังกล่าวถือเป็นการจงใจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อสกัดกั้นมิให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รวมทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วในสถานการณ์การแพร่ระบาด

---

<sup>34</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), “การแพร่ระบาดระลอก 3 สถานการณ์ ผลกระทบและทางออกเชิงนโยบาย,” *คณะวิจัย TDR*, <https://tdri.or.th/2021/05/covid-119/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2566.

ของโรคโควิด-19 กฎหมายระดับปรกติก็สามารถใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้

ดังที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อสังเกตต่อการห้ามมิให้มีการชุมนุมตามข้อกำหนดและประกาศที่ออกตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เช่น บรรดาข้อกำหนดที่ห้ามชุมนุม เช่น ฉบับที่ 15 ข้อ 3 และประกาศฯ ฉบับที่ 3 ข้อ 2, 3 และ 4, ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 11 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ย่อมขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งเพราะมีเนื้อหาเป็นการห้ามมิให้มีการชุมนุมโดยเด็ดขาดหรือโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้การจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต้องตรากฎหมาย บังคับใช้ และตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยและการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจนนำไปสู่การออกข้อกำหนดและประกาศต่างๆ เพื่อควบคุมการชุมนุมโดยอ้างเรื่องการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้นแท้จริงแล้วเป็นการมุ่งควบคุมการระบาดหรือมุ่งควบคุมการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส<sup>35</sup> เมื่อมีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐก็มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข พร้อมทั้งออกมาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพต่างๆ โดยในช่วงต้นศาลปกครองก็เข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการ แม้ศาลจะยอมรับถึงความชอบด้วยกฎหมายของบรรดามาตรการต่างๆ แต่เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดทุเลาลงและรัฐมีมาตรการป้องกันโรคระบาดอย่างชัดเจน ศาลก็พิพากษาให้เพิกถอนมาตรการที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เช่น การเพิกถอนมาตรการห้ามการชุมนุมประท้วง แต่กระนั้นศาลก็วางแนวไว้ว่าถ้ามีการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการของรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็อาจกลับมาถูกจำกัดได้ และเมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดทุเลาเบาบางลง ฝรั่งเศสก็ได้ตรารัฐธรรมนูญตีว่าด้วยการดำเนินการเพื่อการออกจากสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข ทำให้เกิดการผ่อนปรนมาตรการต่างๆ และทำให้ประชาชนสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้อย่างปรกติมากขึ้นหรือในเยอรมนี<sup>36</sup> เมื่อมีการแพร่

---

<sup>35</sup> คมโท หิรัญสาย, ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศไทย: ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019, 53.

<sup>36</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ การชุมนุมช่วงโควิด-19: ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย?”

## เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปิ่นก็เงียบลง?

ระบาดของโรคโควิด-19 นั้น กลับไม่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในมลรัฐต่างๆ ของเยอรมนี แม้มีการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมมากมาย แต่ต่อมาในระยะหลังที่สถานการณ์การแพร่ระบาดคลี่คลายลง แม้ในช่วงแรกศาลบังคับใช้ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทว่าเมื่อสถานการณ์คลี่คลายลงศาลก็เริ่มมีการเปลี่ยนแนวคิด โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ย้ำให้เห็นถึงคุณค่าของเสรีภาพในการชุมนุมและมีความสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสามารถจำกัดได้แต่ไม่อาจจะจำกัดได้ถึงขนาดที่เด็ดขาด กล่าวได้ว่า แม้จะอยู่ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 รัฐก็ไม่อาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการแสดงออกในลักษณะทั่วไปและอย่างสิ้นเชิงจนถึงขนาดที่ประชาชนไม่สามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวได้ หากแต่ต้องกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 โดยที่ประชาชนยังคงใช้เสรีภาพในการชุมนุมและแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้

เมื่อย้อนกลับมาที่ประเทศไทย การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 อย่างยาวนาน ทั้งที่สถานการณ์การแพร่ระบาดได้คลี่คลายตัวลงอย่างเห็นได้ชัด อาจกล่าวได้ว่า กลายเป็นการบังคับใช้เพื่อยับยั้งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารรัฐบาลมากกว่ามุ่งเน้นการป้องกันแพร่ระบาด โดยเฉพาะการใช้ดำเนินคดีซึ่งการสร้างภาระและความหวาดกลัวต่อเสรีภาพในการชุมนุม เพราะการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารมักจะมุ่งเน้นกับสถานการณ์การชุมนุมของประชาชนทั้งสิ้นสะท้อนถึงความสับสนของประเทศไทยที่ผ่านมาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมในระบอบประชาธิปไตย<sup>37</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากเหตุการณ์แพร่ระบาดของโรคโควิด-19 นั้น ได้กลายมาเป็นสภาวะยกเว้นที่มีสถานะถาวรด้วยการให้อำนาจพิเศษเป็นระยะเวลายาวนานนำไปสู่การบิดผันการใช้อำนาจ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ถึงแม้ว่าในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดจะลดน้อยลงพร้อมกับการพัฒนาวัคซีนเพื่อใช้ป้องกันรักษา แต่โรคโควิด - 19 ก็ถูกรัฐประกอบสร้างขึ้นอย่างเป็นระบบ แม้เหตุการณ์ดังกล่าวจะไม่มี ความร้ายแรงแล้ว แต่เมื่อรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจในการตีความ ก็กำหนดให้การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 เป็นภัยอันตรายจนต้องใช้อำนาจพิเศษอย่างต่อเนื่องและยาวนานถึง 2 ปีเศษ ส่งผลให้รัฐมีอำนาจพิเศษยืดยาวออกไปผ่านกระบวนการทำให้เสมือนว่า

---

<sup>37</sup> สราวุธ ทับทอง, “รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2553” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 188-189.

การแพร่ระบาดนั้นมีความรุนแรงดำรงอยู่เป็นการแปรสภาพสภาวะยกเว้นเทียมให้กลายเป็นสภาวะยกเว้นแท้และกลายเป็นสภาวะยกเว้นถาวรระในท้ายที่สุด เห็นได้ชัดเจนว่าสภาวะยกเว้นถาวรและสภาวะยกเว้นชั่วคราวมีความสัมพันธ์และเป็นผลสืบเนื่องกันกับสภาวะยกเว้นแท้และสภาวะยกเว้นเทียมเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาประกาศสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คือ แม่มาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 จะมีบทบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต่างก็เป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่ปลายเหตุเท่านั้น และตามมาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แม้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวจะสามารถฟ้องต่อองค์กรตุลาการเพื่อเพิกถอนอันเนื่องจากเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้นั้น แต่การที่กฎหมายกำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ย่อมทำให้ฟ้องเพื่อเพิกถอนบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาความที่แตกต่างจากศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน อันอาจส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่แตกต่างกันเนื่องจากวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกัน ตลอดจนความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายมหาชนที่ศาลปกครองมีความรู้ความเข้าใจที่มากกว่า และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 นั้นไม่มีบทบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยรัฐที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่ว่าจะการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ เช่น การตรวจสอบเหตุแห่งการดำรงอยู่ของเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยตรง อย่างศาลปกครอง เมื่อปราศจากบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว รัฐจึงสามารถนำกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการปิดผนึกการใช้อำนาจได้โดยง่าย เช่น การใช้อำนาจพิเศษโดยไม่จำเป็นและพร่ำเพรื่อ ซึ่งเห็นได้จากกรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

อันเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ส่งผลให้เกิดละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำลายระบอบนิติรัฐประชาธิปไตย เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศอย่างฝรั่งเศสและเยอรมนีแล้วจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้อำนาจอย่างชัดเจน รวมถึงมีการควบคุมตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติและการตรวจสอบทางกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบิดผันการใช้อำนาจ ป้องกันการนำสภาวะยกเว้นหรือสถานการณ์ฉุกเฉินไปสู่สภาวะยกเว้นถาวรและเพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจพิเศษในการพิทักษ์รักษารัฐและระบบกฎหมายโดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง รวมถึงไม่ทำลายหลักนิติรัฐและประชาธิปไตยอีกด้วย

## 5. บทสรุป

ผู้เขียนเห็นว่าอนาคตของบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษในสภาวะยกเว้นหรือสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายไทยนั้นควรมีการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งระบบตั้งแต่รัฐธรรมนูญจนถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่มีการกำหนดให้มีการคุ้มครองการใช้อำนาจหรือบทบัญญัติเด็ดขาดอำนาจศาลปกครองนั้น ก็ควรแก้ไขปรับปรุง ด้วยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติคุ้มครองการใช้อำนาจเพราะหากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ไม่ต้องมารับผิดชอบสิ่งใดอีก หากแต่เป็นหน่วยงานหรือต้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบได้ รวมถึงกำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจดังกล่าวด้วยเพราะเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งสมควรให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและการที่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้นก็จะทำให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพราะศาลปกครองมีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางปกครองและระบบไต่สวนนั้นจะประกันความยุติธรรมในการสู้คดีได้ดีกว่าการใช้ระบบกล่าวหา ส่วนกรณีปัญหาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งที่มีอำนาจตามกฎหมายปกติในการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 และการใช้ถ้อยคำไม่เฉพาะเจาะจงและปราศจากบทนิยามศัพท์อันเป็นเหตุให้มีดุลพินิจตีความเพื่อใช้อำนาจพิเศษได้โดยง่ายนั้น เกิดจากการกำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจพิเศษ จริงอยู่เหตุแห่งการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นถ้อยคำที่มีความยืดหยุ่นเพื่อเปิดให้ตีความสอดรับการสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดคิดได้ใน

อนาคต แต่หากถ้อยคำนั้นกว้างขวางเกินไปก็อาจถูกบิดเบือนมาเป็นเหตุให้ใช้อำนาจพิเศษเพิ่มเติม ดังนั้นการแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนและรัดกุมพร้อมกำหนดนิยามศัพท์ให้ชัดเจนแน่นอนระดับหนึ่งก็สามารถช่วยบรรเทาปัญหาการตีความตามอำเภอใจได้ นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทั้งในกรณีเหตุแห่งการประกาศสถานการณ์หรือใช้อำนาจพิเศษนั้นมีอยู่แท้จริงหรือไม่ โดยอาจกำหนดให้เป็นการตรวจสอบภายหลังที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง หากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการนั้นเห็นว่าเหตุแห่งการใช้อำนาจพิเศษไม่ได้ดำรงอยู่แล้วก็สามารถประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินได้ สำหรับกรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นการใช้อำนาจพิเศษในสภาวะยกเว้นจนกลายเป็นสภาวะถาวรนั้น เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติการจำกัดเวลาการใช้อำนาจพิเศษ ถ้าฝ่ายบริหารต้องการขยายระยะเวลาการใช้อำนาจดังกล่าวก็สามารถตัดสินใจได้ในองค์กรของตน ดังนั้นการกำหนดให้มีขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในการพิจารณาเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการใช้อำนาจพิเศษได้ก็จะลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจพิเศษจนกลายเป็นสภาวะถาวร และการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยสถาบันทางการเมืองอื่น เพราะถ้ามีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยสถาบันการเมืองอื่นแล้ว การบิดผันการใช้อำนาจหรือการนำอำนาจดังกล่าวไปเป็นเครื่องมือในการสถาปนาระบอบเผด็จการนั้นก็เกิดขึ้นได้ยาก เพื่อให้ระบบกฎหมายไทยกลับมาเป็นปรกติ และให้หลักนิติรัฐและประชาธิปไตยได้คงอยู่ต่อไปได้

## References

- Agamben, Giorgio. *State of Exception*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.
- Alvizatos, Nicos, Veronika Blíková, Iain Cameron, Oliver Kask, and Kaarlo Tuori. *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*. France: The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2020.
- BBC ไทย. “โควิด-19: ศบค. เผยพบผู้ป่วยใหม่ 3 ราย ไร้ผู้เสียชีวิต.” *BBC NEWS ไทย*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 1 มิถุนายน 2566. <https://www.bbc.com/thai/thailand-52780432>.
- Bulmer, Eliot. *Emergency Powers*. Stockholm: International IDEA, 2018.
- Flyghed, J. “Normalising the Exceptional: The Case of Political Violence.” *Policing and Society* 13, no. 1 (2002).
- Khakee, Anna. *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009.
- Rossiter, Clinton L. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1948.
- Schmitt, Carl. *Dictatorship: From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle*. Translated by Michael Hoelzl and Graham Ward. Cambridge: Polity, 2014.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “นิติรัฐนิติธรรมกับเทศกาลบ้านเมืองในสถานการณ์ไม่ปรกติในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* 18, ฉ. 53 (พฤษภาคม–สิงหาคม 2559): 103–130.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการ การชุมนุมช่วงโควิด-19: ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย?” *คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.

สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2566. <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-protest-during-covid-19-pandemic>.

คมโท หิรัญสาย. “ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของประเทศไทย: ศึกษากรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2564.

จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.

ประชาไท. “ธงชัย วินิจจะกุล: เปลี่ยนให้ผ่าน 'นิตιοธรรม'.” *ประชาไท*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2565. <https://prachatai.com/journal/2022/09/100755>.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “สภาวะยกเว้นในความคิดของ Giorgio Agamben.” *วารสารฟ้าเดียวกัน* 8, ฉ. 1 (2553).

พัชร นิยมศิลป์. “พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ยาแรงที่ไม่แก้โควิด-19.” *iLaw*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2566. <https://ilaw.or.th/node/5694>.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: อานกกฎหมาย, 2564.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์. *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. “ก่อนการต่อ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ รอบ 2 ที่ไม่ฉุกเฉิน-ไม่ยึดโยงประชาชน: ข้อเสนอทางกฎหมายฯ.” *TLHR*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563. <https://tlhr2014.com/?p=17920>.

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. *COVID-19 กับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกภายใต้ พรก. ฉุกเฉิน*. มปท.: มปป.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). “การแพร่ระบาดระลอก 3 สถานการณ์ผลกระทบและทางออกเชิงนโยบาย.” *คณะวิจัย TDRI*. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2566. <https://tdri.or.th/2021/05/covid-119/>.

สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปืนก็เงียบลง?

สรารุช ทับทอง. “รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552–2553.”  
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.