

## วิกฤตโควิด 19 กับมาตรการกักกันทางกฎหมาย

### The COVID-19 Crisis and Legal Quarantine Measures

Received: April 5, 2020

Revised: May 5, 2020

Accepted: May 25, 2020

ศิวรุฒ ลายคราม\*

(Siwarut Laikram)

จิน่า มาการเร็ต ซัมเมอร์\*\*

(Gina Margaret Summers)

#### บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบมาตรการกักกันทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ที่มีความท้าทายและเป็นประโยชน์หลากหลายประการสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้ประเทศไทยวางมาตรการกักกันทางกฎหมายและมาตรการควบคุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การปิดประเทศหรือเมือง การเว้นระยะห่าง และการแยกกักกันโดยจะส่งผลให้จำนวนผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตลดลงในที่สุด ทั้งนี้การแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 จัดว่าเป็นมหันตภัยที่คุกคามมวลมนุษยชาติทั่วโลก ในขณะนี้ผู้คนจำนวนมากต่างเกิดความวิตกกังวลรวมถึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในหลายธุรกิจ เหตุการณ์นี้แต่ละประเทศนอกจากออกมาตรการทางสาธารณสุขแล้ว มาตรการกักทางกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศนับว่าเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการแพร่กระจายของเชื้อโควิด 19 โดยปัจจุบันคาดการณ์ว่าการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 จะรุนแรงขึ้นในอนาคตเพราะเนื่องจากการเดินทางและการส่งออกนำเข้าสินค้าที่ไร้พรมแดน ดังนั้นประเทศไทยเองจำเป็นต้องหาแนวทางเพื่อป้องกันความปลอดภัยในชีวิตมนุษย์ซึ่งมีค่ามากกว่าเสรีภาพส่วนบุคคล บทความนี้จึงมีประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ถึงมาตรการกักกันทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ตลอดจนพิจารณามาตรการช่วยเหลือจากรัฐบาลท่ามกลางความขัดแย้งเนื่องจากว่ารัฐบาลจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างรอบด้านที่แข่งขันกับเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด

**คำสำคัญ:** มาตรการกักกันทางกฎหมาย, วิกฤตโควิด 19 ,ไวรัสโคโรนา

\* อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, e-mail: Laikramnaja@yahoo.com

\*\* อาจารย์ประจำภาควิชาศึกษาทั่วไป วิทยาลัยดุสิตธานี ศูนย์การศึกษาเมืองพัทยา , e-mail: Gina.ma@dtc.ac.th

## Abstract

The purpose of this academic article aims to examine both International and Thai quarantine measures that related to the COVID-19 epidemic crisis. There are several challenges and benefits for Thailand. In this regard, Thailand has laid out legal quarantine measures and other relevant control measures, such as countries or cities lockdown, social distance and isolation. This will result in the reducing number of infections and deaths in the end. Nonetheless, the spread of the COVID 19 virus is considered a disaster that threatens humanity around the world. At the moment, many people are going concerns, including the impact on the economy in many business sectors. In this circumstance, each country apart from public health measures, the Internal legal and international quarantine measures are other tools that are being used to control the spread of COVID-19. Currently, it is also predicted that the spread of this virus will increase in the future due to travelling and the borderless exports and imports of goods. Thailand, therefore, must find a way to protect the safety of human life which is worth more than personal freedom. This article, therefore, provides relevant legal issues in the analysis of international and domestic quarantine measures. Also, considering remedy measures from the government among controversies because the government must immediately make decisions and assess all aspects that compete with limited time.

**Keywords:** Legal Quarantine Measures, COVID-19 Crisis , Corona Virus

## บทนำ

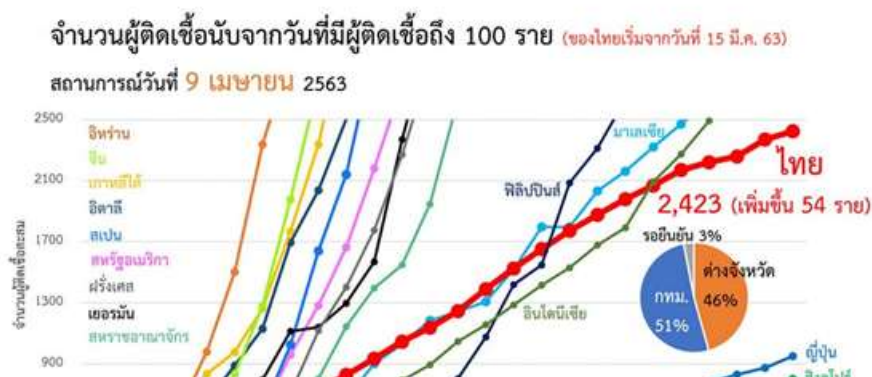
ปัจจุบันมหันตภัยร้ายที่กำลังแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ที่มาจากไวรัสโคโรนาหรือที่เรียกกันว่าโรคอู่ฮั่นจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นที่กังวลโดยเวลาผ่านไปก็ยิ่งพบจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในวิกฤตครั้งนี้จัดว่าเป็นมหันตภัยที่คุกคามประชาคมระหว่างประเทศทั่วโลก (Bank of Thailand, 2020) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ได้ประกาศให้การแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 เป็น "การระบาดใหญ่" หรือ pandemic (WHO, 2020) หลังจากเชื้อลุกลามไปอย่างรวดเร็วในหลายภูมิภาคโดยมีจำนวนผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Daily News, 2020) เหตุการณ์นี้ส่งผลให้เกิดความหวุ่นวิตกให้กับผู้คนจำนวนมากรวมถึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในหลายธุรกิจอย่างรุนแรง บางประเทศหันมาใช้มาตรการรุนแรง เช่น การปิดประเทศหรือปิดเมือง เช่น ประเทศจีน ตามมาด้วยประเทศอิตาลี ประเทศอินเดีย และอีกหลายประเทศ (John, 2020) รวมทั้งประเทศไทยเองเลือกใช้มาตรการกักกัน (quarantine) ซึ่งสร้างผลกระทบน้อยกว่าก่อนจะมีมาตรการเคร่งครัดออกมา คือ การประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และประกาศเคอร์ฟิวตามลำดับ (Office of the Council of State, 2020)

ตารางที่ 1 : การจัดอันดับ 10 ประเทศและ 10 เมืองหลักที่คนอเมริกันโดยสารเครื่องบินมากที่สุด

| การจัดอันดับ 10 ประเทศ และ 10 สนามบินหลักที่คนอเมริกันโดยสารเครื่องบินมากที่สุด<br>ระหว่างเดือนธันวาคม 2562 ถึง เดือนมกราคม 2563 ตามจำนวนการจองที่นั่งบนเครื่องบินโดยสาร |              |              |                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|------------------------------|
| ลำดับ                                                                                                                                                                    | ประเทศ       | สนามบิน      | จำนวนการจองที่นั่งเครื่องบิน |
| 1                                                                                                                                                                        | ไทย          | สุวรรณภูมิ   | 11,558                       |
| 2                                                                                                                                                                        | สิงคโปร์     | ชางงี        | 10,680                       |
| 3                                                                                                                                                                        | ญี่ปุ่น      | นาริตะ       | 9,080                        |
| 4                                                                                                                                                                        | ไทย          | ดอนเมือง     | 9,000                        |
| 5                                                                                                                                                                        | เกาหลีใต้    | อินชอน       | 6,430                        |
| 6                                                                                                                                                                        | ญี่ปุ่น      | คันไซ        | 6,272                        |
| 7                                                                                                                                                                        | ไทย          | ภูเก็ต       | 6,116                        |
| 8                                                                                                                                                                        | มาเลเซีย     | โคตาคินาบาลู | 6,048                        |
| 9                                                                                                                                                                        | เวียดนาม     | เตินเซินญัต  | 4,130                        |
| 10                                                                                                                                                                       | สหรัฐอเมริกา | ซานฟรานซิสโก | 3,160                        |

ที่มา: (OAG Traffic Analyser, 2020)

สำหรับประเทศไทยเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดของเชื้อไวรัส เนื่องจากไทยมีจำนวนนักท่องเที่ยวเงินเข้ามาท่องเที่ยว หรือเปลี่ยนเครื่องเป็นจำนวนมากโดยพบว่าสนามบินสุวรรณภูมิ สนามบินดอนเมือง และสนามบินภูเก็ตติดอันดับหนึ่งในสิบที่มีเที่ยวบินมาจากเมืองอเมริกันมาลงมากที่สุด ในทางกลับพบว่าชาวไทยเดินทางไปท่องเที่ยวประเทศจีนเป็นจำนวนมากอีกด้วย (Panupong, 2020) ทั้งนี้ก็วิทยาศาสตร์พบว่า การแพร่ระบาดของโรคติดต่อในปัจจุบันจากสัตว์สู่คนและกลายมาเป็นคนสู่คนไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์พิเศษที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่เป็นเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต โดยเฉพาะประเทศไทยแหล่งที่อยู่อาศัยของค้างคาวอย่างน้อย 139 ชนิดทั่วประเทศ (Department of Disease Control, 2005) โดยมีรายงานการพบไวรัสสายพันธุ์ชนิดเดียวกันนี้ในต่างประเทศ ฉะนั้นจึงเป็นสัญญาณเตือนให้มีการเฝ้าระวังก่อนการแพร่เชื้อโควิด 19 เรื่อยมา จนในที่สุดเชื้อโควิด 19 สายพันธุ์ใหม่ได้กลายพันธุ์ติดต่อกับคนสู่คนได้โดยตรง (Supaporn, 2016)



ภาพที่ 1 : จำนวนผู้ติดเชื้อไวรัสโควิด 19 ของวันที่ 9 เมษายน 2563 ณ เวลา 11.30 น.

ที่มาของภาพ: (National Research council of Thailand, 2020)

สถานการณ์ปัจจุบันพบว่าเชื้อไวรัสโควิด 19 ได้เพิ่มศักยภาพขึ้นตามที่เคยมีข้อกังวลและคาดการณ์ไว้โดยรายงานของสำนักงานการวิจัยแห่งชาติพบว่าเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 9 เมษายน 2563 มีจำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก 54 คน จึงทำให้ยอดสะสมของผู้ที่ได้รับการยืนยันว่าติดเชื้อไวรัสโควิด 19 ในประเทศไทยอยู่ที่ 2,423 คน ซึ่งอยู่ใน 67 จังหวัด ส่วนผู้ป่วยอีกจำนวน 940 คน รักษาหายแล้ว ทั้งนี้มีผู้เสียชีวิตถึง 32 คน นอกจากนี้ทุกพื้นที่ไม่เว้นแต่โรงพยาบาลขาดแคลนหน้ากากอนามัย เจลทำความสะอาด เครื่องมือแพทย์ และในหลายจังหวัดมีการประกาศมาตรการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะบางพื้นที่และยังพบว่าบางพื้นที่เสี่ยงมีการปิดเมือง (Lockdown) ไปก่อนจะมีมาตรการเคอร์ฟิวของรัฐบาล หลายมาตรการดังกล่าวนี้ส่งผลให้ประชาชนเดินทางกลับภูมิลำเนาต่างจังหวัด และก่อให้เกิดการเพิ่มจำนวนผู้ติดเชื้อไวรัสโควิด 19 สายพันธุ์ใหม่อย่างรวดเร็ว (National Research council of Thailand, 2020)

เชื้อไวรัสโควิด 19 สายพันธุ์ใหม่เป็นชนิดที่ไม่เคยพบมาก่อนในมนุษย์จึงทำให้นักวิทยาศาสตร์ขาดองค์ความรู้ของโรค (WHO, 2020) และเมื่อเป็นเช่นนี้ทุกคนจึงไม่อาจนิ่งนอนใจได้เพราะเชื้อไวรัสโควิด 19 นั้นอาจจะกลายพันธุ์และพัฒนาความรุนแรงได้ตลอดเวลาเพราะปัจจุบันยังไม่มีวัคซีน องค์การอนามัยโลกจึงต้องเฝ้าติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และประเทศไทยก็มีมาตรการจากรัฐบาลและหน่วยงานท้องถิ่นให้ปิดห้างร้านต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและหลายจังหวัดเมืองใหญ่ จึงส่งผลกระทบต่อแรงงานที่มาจากต่างจังหวัดขาดรายได้และตกงานเป็นจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้พากันหลั่งไหลกลับภูมิลำเนาซึ่งหมายความว่ามาตรการกักตัวเป็นสาเหตุเพิ่มและกระจายจำนวนผู้ติดเชื้อไปสู่ต่างจังหวัดทั่วประเทศเพราะหากแรงงานเหล่านี้ติดเชื้ออยู่แล้วและไม่ได้มีการป้องกันตัวเองที่ดีพอก็อาจจะเกิดการส่งต่อเชื้อสู่บุคคลรอบข้างได้อีกมากมายตามสนามบิน สถานีขนส่งรถโดยสาร สถานีรถไฟ เป็นต้น ฉะนั้นหนึ่งในมาตรการสำคัญนอกจากมาตรการเว้นระยะห่าง (Social Distancing) ที่ทุกคนรู้จักและนำไปปฏิบัติเพื่อช่วยกันลด

การแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโควิด 19 อีกหนึ่งมาตรการที่สำคัญคือมาตรการกักกันตัว (Self-Quarantine) ซึ่งจะกล่าวต่อไป (WHO, 2020)

จากคำนิยามของศูนย์ป้องกันและควบคุมโรค (Centers of Disease Control and Prevention CDC) ได้ให้คำนิยามของคำว่ากักกัน (Quarantine) หมายถึง การแยกและจำกัดการเคลื่อนไหวของผู้คนที่มีการสัมผัสกับผู้ติดเชื้อเพื่อสังเกตอาการดูว่ามีอาการเจ็บป่วยเกิดขึ้นหรือไม่ (CDC, 2020) จะแตกต่างจากคำว่า แยกกัก (Isolation) ซึ่งหมายถึงการแยกผู้ที่ติดเชื้อแล้วออกจากผู้อื่น ส่วนการทางด้านกรมควบคุมโรคก็ได้ให้นิยามของคำว่ากักกันเอาไว้เช่นเดียวกันกับศูนย์ป้องกันและควบคุมโรคว่าหมายถึงการกักกันเพื่อสังเกตการเริ่มป่วยโดยให้จำกัดกิจกรรมของบุคคลที่มีสุขภาพดีที่ผ่านการสัมผัสกับผู้ป่วยติดเชื้อเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อต่อไปยังบุคคลอื่นและกำหนดระยะเวลาการกักกันตัวเองอย่างน้อย 14 วัน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระยะฟักตัวของเชื้อไวรัสโควิด 19 โดยเชื้อจะสามารถมีชีวิตประมาณ 2-14 วัน (Department of Disease Control, 2005) ทั้งนี้จุดประสงค์ของการกักตัวก็เพื่อที่จะดูแลและควบคุมผู้มีความเสี่ยงหรือมีโอกาสในการติดเชื้อ เพราะบุคคลเหล่านี้อาจเดินทางกลับจากพื้นที่ที่มีการระบาดของโรคอย่างต่อเนื่อง เช่น ประเทศจีน ประเทศเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น (Bangkok Post, 2020) โดยเริ่มจากสังเกตอาการเบื้องต้นและถ้ามีอาการป่วยหนักก็จะต้องแยกตัวออกจากบุคคลอื่นโดยทันทีเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อ



ภาพที่ 2 : การทำงานที่บ้านเพื่อลดอัตราการติดเชื้อไวรัสโควิด 19

ที่มาของภาพ: (Bryan, 2020)

การเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่ไร้พรมแดน (Globalisation) และการเดินทางในยุคปัจจุบันที่สะดวกมากขึ้นจึงทำให้เชื้อไวรัสโควิด 19 กระจายได้อย่างรวดเร็ว การระบาดครั้งนี้จึงส่งผลกระทบต่อทั้งด้านการค้าและการลงทุน ธุรกิจอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การโรงแรม เป็นต้น (Toebes, 2015) ปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวเร่งให้เกิดการแพร่เชื้อโรคทั้งจากสัตว์สู่คนและกลายพันธุ์มาเป็นคนสู่คนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และถึงแม้เชื้อไวรัสโควิด 19 จะสามารถแพร่กระจายและทำให้เกิดการติดเชื้อได้ง่าย แต่หากทุกคนปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายทั้งการเว้น หรือการรักษาระยะห่างสำหรับบุคคลสุขภาพดีที่ไม่มีประวัติสัมผัสกับผู้ติดเชื้อ และการทำการกักตัวเอง

(Self-Quarantine) สำหรับคนที่มีประวัติสัมผัสกับผู้ติดเชื้อแล้ว ก็จะทำให้เชื้อไวรัสไม่สามารถส่งต่อและแพร่กระจายต่อไปได้ และท้ายที่สุดทุกคนก็จะปลอดภัยจากเชื้อไวรัส และสามารถเอาชนะได้สำเร็จ (Pasit, 2020) ดังนั้นบทความนี้จึงนำเสนอมาตรการกักกันและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตโควิด 19 กับประเทศไทยท่ามกลางมาตรการความช่วยเหลือจากภาครัฐ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ด้านสุขภาพ (Health Benefits) ของประชากรและคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Value) ของประเทศที่มีรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การค้าระหว่างประเทศ การขนส่งทางอากาศ ท่ามกลางรัฐบาลจะต้องมีการประเมินอย่างรอบด้านที่แข่งขันกับเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด

### มาตรการกักกันคืออะไร

มาตรการกักกันเป็นมาตรการที่ใช้กันมาตั้งแต่โบราณกาล ในคัมภีร์ไบเบิลพันธสัญญาเก่า (Old Testament) บทที่ว่าด้วยเลวีนิติ (Leviticus) ได้มีการกล่าวถึงการแยกกักหรือกักกันผู้ป่วยที่เป็นโรคเรื้อน (Leviticus, 2020) โดยในสมัยกรีกมีแพทย์รายหนึ่งชื่อว่า ฮิปโปคราเตส (Hippocrates) ซึ่งเป็นแพทย์ที่โด่งดังมากในยุคนั้นได้กล่าวว่าให้หลีกเลี่ยงการสัมผัสหรือความใกล้ชิดผู้ป่วยเพื่อป้องกันการติดเชื้อโรค ฉะนั้นมาตรการกักกันทางสาธารณสุขจึงเป็นสิ่งที่เคยเกิดขึ้นแล้วในประวัติศาสตร์โลก สำหรับภาษาอังกฤษใช้คำว่า (Quarantine) โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาอิตาลี (Quaranta Giorni) ซึ่งหมายถึงการกักกันสินค้าและคนเป็นเวลา 40 วัน โดยมีที่มาจากช่วงสมัยปลายกลางศตวรรษที่ 14 -15 โดยมาตรการกักกันถูกบันทึกไว้ครั้งแรกเมื่อเรือจากเมืองดูบรอฟนิกในโครเอเชียถูกกักไว้ที่นอกชายฝั่งอิตาลีใน ค.ศ.1377 จนกระทั่งในปี ค.ศ.1423 พบว่ามีการกักเรือไว้ที่นอกชายฝั่งที่คาบสมุทรอิตาลี เมืองเวนิซอันเป็นเมืองท่าสำคัญที่มีการติดต่อค้าขายของชาวยุโรปอีกด้วย (CDC, 2020) โดยก่อนที่จะลำเลียงสินค้าขึ้นเทียบท่าเรือรวมถึงลูกเรือนั้นจะต้องมีการกักสินค้าและกักกันลูกเรืออยู่บนเรือหรือสถานที่ที่จัดไว้เป็นเวลา 40 วัน เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรคต่างๆ เช่น การแพร่ระบาดของกาฬโรค (Findlater, 2009)

ผู้ติดเชื้อไวรัสโควิด 19 จะมีอาการเริ่มแรกคือ มีไข้สูง 37.5 องศาเซลเซียส ไอแห้ง ๆ เจ็บคอ ครั่นเนื้อครั่นตัว หลังจากนั้นราวหนึ่งสัปดาห์จะมีปัญหาหายใจติดขัด โดยผู้ป่วยจะมีอาการหนักโดยพบว่ามีการปอดบวมอักเสบ ไตวาย และอาจเสียชีวิตในที่สุด ฉะนั้นจึงควรรีบพบแพทย์ทันทีโดยเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้ป่วยโรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ เป็นต้น นอกจากนี้เชื้อไวรัสโควิด 19 สามารถแพร่กระจายจากคนสู่คนได้โดยการถูกไอ จาม หรือสัมผัสกับสารคัดหลั่งของผู้ป่วย ดังนั้นทุกคนควรดูแลตนเองเพื่อให้ร่างกายห่างไกลจากเชื้อไวรัสโควิด 19 เพราะปัจจุบันยังไม่มีวัคซีนป้องกัน จึงต้องรักษาตามอาการของผู้ป่วย (WHO, 2020) ขณะที่กรมควบคุมโรคแนะนำว่าผู้ที่เดินทางมาจากพื้นที่เสี่ยงของการระบาด เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเก๊า ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน มาเลเซีย และเวียดนาม สมควรได้รับการตรวจอย่างเร่งด่วน (Panupong, 2020) ทั้งนี้องค์การอนามัยโลกได้แนะนำวิธีการป้องกันตนเองเพื่อลดอัตราเสี่ยงจากการติดเชื้อไวรัสโควิด 19 เช่น หมั่นล้างมือหรือเช็ดด้วยแอลกอฮอล์ การไม่ใช้สิ่งของร่วมกับผู้อื่น หลีกเลี่ยงการอยู่ในสถานที่แออัด หลีกเลี่ยงการเข้าไปใกล้คนที่ไอหรือจามโดยใส่หน้ากากอนามัยเพื่อป้องกัน และพยายามอย่าสัมผัสใบหน้า ดวงตา จมูก และปาก (WHO, 2020) สำหรับคนที่ต้องกักกันตัวเอง (Self-Quarantine) ก็ได้แก่คนที่เดินทางมาจากเขตโรคติดต่ออันตรายและพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดต่อเนื่องตามประกาศของกรมควบคุมโรค คนที่มีประวัติสัมผัสกับบุคคลที่ได้รับการยืนยันว่าติดเชื้อโควิด 19 ซึ่งการกักกันตัวเองนั้นควรจะมีการแยกตัวออกอยู่ในที่พักของตน การงดการทำกิจกรรมใด ๆ ร่วมกับผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการแยกรับประทานอาหาร การแยกห้องนอน ไม่ใช้ของใช้ต่าง ๆ ร่วมกัน ทำความสะอาดที่พักและของใช้ด้วยน้ำยาฆ่าเชื้อที่มีประสิทธิภาพในการกำจัดเชื้อไวรัสโควิด 19 การหลีกเลี่ยงใกล้ชิดกับผู้อื่นโดยเฉพาะผู้ป่วยและผู้สูงอายุอย่างน้อยสองเมตร การหมั่นล้างมือด้วยสบู่

หรือเจลแอลกอฮอล์บ่อย ๆ และจะต้องสวมหน้ากากอนามัยตลอดเวลาหากจำเป็นต้องพบปะกับบุคคลอื่น ๆ และในช่วงที่กักกันตัวเองอยู่นั้นก็ควรจะทำกายวิวัฒน์ร่างกายทุกวัน หากพบว่าเริ่มมีอาการผิดปกติซึ่งได้แก่มีไข้ตัวร้อน 37.5 องศาเซลเซียสขึ้นไป ร่วมกับมีอาการไอ จาม มีน้ำมูก หายใจเหนื่อยหอบ ให้รีบแจ้งเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลหรือหน่วยงานสาธารณสุขใกล้บ้านทันทีเพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจวินิจฉัยโรคต่อไป (WHO, 2020)

### ประเภทของมาตรการกักกัน

มาตรการกักกันแบ่งได้ออกเป็นมาตรการกักกันโดยสมัครใจ (Voluntary Quarantine) กับมาตรการกักกันโดยการบังคับ (Mandatory Quarantine) การกักกันโดยสมัครใจนั้นอาจเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า (Self-Quarantine) เป็นการกักกันตนเองโดยยังไม่มีเจ้าหน้าที่บังคับตามกฎหมายเพราะบุคคลนั้น (Individual Quarantine) หรือกลุ่มบุคคล (Massive quarantine) นั้นประเมินตนเองว่ามีภาวะเสี่ยงที่อาจจะติดเชื้อแต่ยังไม่มีอาการไข้ ไอ เจ็บคอ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม บุคคลนั้นหรือกลุ่มบุคคลจะต้องกักกันตนเอง ณ ที่พำนักอาศัยส่วนตัวตามระยะเวลาที่ทางราชการกำหนด 14 วัน ข้อเสียของการกักกันกลุ่มบุคคลนั้นพบว่ามีลักษณะเป็นการเหวี่ยงแหหรือเหมารวมกับกลุ่มคนจำนวนมากที่มีความเสี่ยงมักจะใช้กับบุคคลที่เดินทางมาจากพื้นที่เสี่ยงเป็นหมู่คณะ จึงทำให้การสนับสนุนงานบุคลากรทางการแพทย์ไม่เพียงพอที่จะดูแลกลุ่มบุคคลและมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อได้ ส่วนมาตรการกักกันโดยการบังคับ (Mandatory Quarantine) หมายถึงการที่บุคคลนั้นถูกรัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติให้มีการกักกันบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงว่าอาจติดเชื้อแพร่ไปยังบุคคลอื่นได้ (Pasit, 2020)

ตารางที่ 2 : การจัดอันดับจำนวนผู้ป่วย 10 ประเทศแรกของโลก ณ วันที่ 3 เดือนสิงหาคม 2563

| การจัดอันดับจำนวนผู้ป่วย 10 ประเทศแรกของโลก ณ วันที่ 3 เดือนสิงหาคม 2563 |              |                    |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------|
| อันดับ                                                                   | ประเทศ       | จำนวนผู้ป่วยยืนยัน |
| 1.                                                                       | สหรัฐอเมริกา | 4,813,647          |
| 2.                                                                       | บราซิล       | 2,733,677          |
| 3.                                                                       | อินเดีย      | 1,808,128          |
| 4.                                                                       | รัสเซีย      | 856,264            |
| 5.                                                                       | แอฟริกาใต้   | 511,485            |
| 6.                                                                       | เม็กซิโก     | 439,046            |
| 7.                                                                       | เปรู         | 428,850            |
| 8.                                                                       | ชิลี         | 359,731            |
| 9.                                                                       | สเปน         | 335,602            |
| 10.                                                                      | โคลอมเบีย    | 317,651            |

ที่มา: (Department of Disease Control, 2020)

มาตรการกักกันโดยสมัครใจกับมาตรการกักกันโดยการบังคับ ทั้งสองต่างมีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ข้อดีของมาตรการกักกันแบบสมัครใจนั้นคือการลดภาระการดูแลของรัฐบาลทั้งในแง่บุคลากรทางการแพทย์ สถานที่ในการกักกัน เครื่องมือทางการแพทย์ ในกรณีที่จะต้องมีการกักกันบุคคลเป็นจำนวนมากเพราะบุคลากรทางการแพทย์อาจมีไม่เพียงพอที่จะดูแลและเสี่ยงต่อการติดเชื้อได้ง่าย ดังนั้นการกักกันตนเองในบ้านโดยตนเองจึงลดโอกาสติดเชื้อของบุคลากรทางการแพทย์ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรทางการแพทย์ทำหน้าที่รักษาดูแลผู้ที่เจ็บป่วยอย่างเต็มที่ ส่วนข้อเสีย เช่น การกักกันจะไร้ประโยชน์หากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนอย่างแท้จริง หรือบุคคลนั้นหรือกลุ่มบุคคลนั้นขาดจิตสำนึกต่อสังคมเพราะไม่มีวินัยในการดูแลตนเองจึงเสี่ยงที่จะแพร่เชื้อให้กับบุคคลอื่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้นั้นมีสมาชิกครอบครัวเด็กและผู้สูงอายุเป็นต้น (Pasit, 2020) ฉะนั้นหากรัฐเลือกใช้มาตรการกักกันแบบสมัครใจอยู่ที่บ้านแล้ว รัฐควรมีมาตรการติดตามว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ เช่น ในสิงคโปร์ช่วงที่โรคซาร์ (SARS) ระบาด เจ้าหน้าที่จะใช้กล้อง (Web Camera) คอยชุมตรวจสอบว่าผู้นั้นอยู่ในบ้านหรือไม่ รวมถึงการให้ผู้ที่กักกันตนเองคอยรายงานอุณหภูมิของตนเองให้กับเจ้าหน้าที่ด้วย (Mark, 2015) หรืออาจใช้กำไล (Electronic Monitoring EM) เพื่อควบคุมให้ผู้ที่กักกันตนเองแบบสมัครใจอยู่บ้าน (Pasit, 2020)

### มาตรการกักกันของกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎอนามัยระหว่างประเทศ (International Health Regulation: IHR 2005) ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาและผูกพันประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การอนามัยโลกได้รับรองว่ารัฐภาคีสามารถใช้มาตรการกักกันกับผู้เดินทางและสามารถได้ (World Health Organisation, 2020) โดยพบว่าไม่มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการกักกัน เช่น ระยะเวลาในการกักกัน หรือการโต้แย้งคำสั่งกักกันตามมาตรา 18(1) และ 31 (2) (c) ของกฎอนามัยระหว่างประเทศ (Gregory, 2011) แต่อย่างไรก็ตามพบว่าได้มีข้อกำหนดที่ใกล้เคียงคือให้รัฐภาคีประเมินเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศและแจ้งเหตุต่อองค์การอนามัยโลกภายใน 24 ชั่วโมงตามข้อที่ 6 ของกฎอนามัยระหว่างประเทศ (Choi, 2007) ก่อนจะมีมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าและการคมนาคมระหว่างประเทศซึ่งในทางปฏิบัติเป็นขั้นตอนพิจารณาที่ไม่ง่ายเพราะต้องมีการประเมินภาวะทางสาธารณสุขหรือทางการแพทย์อย่างรอบคอบก่อนการแจ้งเหตุต่อองค์การอนามัยโลก ดังนั้นการแจ้งเหตุที่เร็วเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของรัฐนั้น เช่น ความเสี่ยงที่จะโดนมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าและการคมนาคมระหว่างประเทศ เพราะมาตรการทางกฎหมายควรตีความอย่างเคร่งครัด เช่น ข้อที่ 6 ใช้คำว่า “โดยแจ้งเหตุทุกเหตุการณ์ในประเทศที่อาจ (which may constitute) ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ” ฉะนั้นจึงสมควรแจ้งเหตุต่อองค์การอนามัยโลกในระดับความเสี่ยงที่ไม่ต้องถึงระดับที่ปรากฏอาการชัดเจนของโรคติดต่อร้ายแรงก็ได้ (WHO, 2020) ตลอดจนการสนับสนุนเครื่องมือและจัดส่งบุคลากรทางการแพทย์แต่จะต้องเป็นไปตามอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นๆ เพราะการที่ผู้แทนระดับสูงขององค์การอนามัยโลกจะเดินทางเข้าไปยังที่เกิดเหตุไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ผลการแต่ในความเป็นจริงจะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมาย (WHO, 2020)



ภาพที่ 3 : เจ้าหน้าที่ตำรวจอินเดียใช้ไม้กระบองลงโทษผู้ละเมิดมาตรการ Lock down

ที่มาของภาพ: (Radio France Internationale, 2020)

ตัวอย่างเช่น มาตรการกักกันของเจ้าหน้าที่รัฐจัมมูและแคชเมียร์ของอินเดีย ได้ใช้กลไกที่บัญญัติไว้ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 118 คือ เมื่อประชาชนไม่เชื่อฟังตามคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่รัฐย่อมได้รับการลงโทษ ทั้งนี้รัฐบาลอินเดียได้ออกมาตรการไม่แข็งบังคับกักกัน (Quarantine) ไม่ให้ประชาชนออกจากบ้าน (Lockdown) (Basavaraj, 2020) เพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสซึ่งถูกจับตามองจากนานาชาติเพราะเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบทางตรงจากการมีประชากรเป็นอันดับสองของโลกและมีดินแดนติดกับสาธารณรัฐประชาชนจีนหากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายจะถูกกักตัวหรือจับกุมตามมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของอินเดีย (Kunal, 2020) นอกจากนี้เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้ตราประทับบนหน้าผากและแขนโดยเป็นหมึกที่ลบไม่ออกภายใน 2 สัปดาห์ เพื่อให้ง่ายต่อการมองเห็นและจับกุม หากประชาชนละเมิดมาตรการกักกันก็จะถูกลงโทษ (Nusrat, 2020)

### มาตรการกักกันของกฎหมายภายใน

เป็นที่ยอมรับว่าหลายประเทศมีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกักกันบุคคลในยามที่เกิดโรคระบาด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย โดยแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายภายในเกี่ยวกับมาตรการกักกันแต่ก็มีความแตกต่างหลากหลายกันไปในรายละเอียดของแต่ละรัฐ แต่ส่วนใหญ่พบว่าจะมีแนวทางหลักเดียวกันเพื่อปกป้องประชาชน สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กักกันคือ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายอนุวัติการกฎอนามัยระหว่างประเทศที่ออกโดยองค์การอนามัยโลกเมื่อปี พ.ศ. 2005 (Department of Disease Control, 2020) โดยมีสาระสำคัญคือมีการกำหนดมาตรการเฝ้าระวังโดยมีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับองค์การอนามัยโลก เช่น มาตรการแยกกักและกักขัง มาตรการสุขอนามัยเกี่ยวกับการสัญจรระหว่างประเทศทั้งทางเรือและอากาศยาน ทั้งนี้มาตรา 42 บัญญัติว่าในกรณีที่น่าจะเห็นว่าผู้เดินทางเป็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคติดต่ออันตราย โรคระบาด หรือพาหะนำโรค ให้เจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อซึ่งประจำด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ

มีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวถูกแยกกัก กักกัน คุมไว้สังเกต หรือได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค เป็นต้น (Department of Disease Control, 2020)



ภาพที่ 5 : ศูนย์พักพิงกักตัวผู้เดินทางกลับจากประเทศกลุ่มเสี่ยงติดโควิด-19

ที่มาของภาพ: (Posttoday, 2020)

นอกจากพระราชบัญญัติโรคติดต่อแล้ว พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนด 16 ข้อ เกี่ยวกับห้ามมิให้บุคคลได้ออกนอกเคสสถาน (Office of the Council of State, 2020) โดยรัฐจะดำเนินการลงโทษประชาชนผู้ที่กระทำความผิดหรือละเมิดกฎหมายหากฝ่าฝืน รวมถึงการลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แต่อย่างไรก็ตามอาจเพิ่มกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขหากมีความจำเป็น เช่น การออกมาซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค และการเดินทางไปพบแพทย์ จึงมีประเด็นทางกฎหมายว่าแล้วโดยปกติแล้วพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนี้มีได้ออกแบบมาเพื่อรับมือกับสถานการณ์โรคระบาด แต่ดูเหมือนว่าเนื้อหาส่วนใหญ่ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยจะให้ความสนใจกับมิติเรื่องการเมือง ความมั่นคง ภัยจากก่อการร้ายและภัยธรรมชาติมากกว่าภัยคุกคามของโรคระบาด ดังจะเห็นได้จากคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีตัวแทนจากกระทรวงสาธารณสุขหรือบุคลากรทางการแพทย์เลย ส่วนใหญ่มาจากฝ่ายความมั่นคง (Petch, 2020) ทั้งนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีอิทธิพลป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นกรรมการด้วยและตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (Office of the Council of State, 2020) จะให้คำจำกัดความคำว่า “สาธารณภัย” มีขอบเขตกว้างว่าหมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น” แต่ก็ดูเหมือนว่าการกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเน้นด้านภัยธรรมชาติมากกว่า (Pasit, 2020)

ประกาศท้องถิ่นแต่ละจังหวัด เรื่อง คำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 ของจังหวัดที่ได้รับผลกระทบอย่างหนัก เช่น จังหวัดสระแก้ว จังหวัดยะลา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดปัตตานี จังหวัดตาก และจังหวัดนราธิวาส โดยส่วนใหญ่จะมีใจความสำคัญคือ

ห้ามเดินทางเข้าและออกของประชาชนเพื่อเป็นการยับยั้งการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรน่าไปสู่กว้างเนื่องจากการควบคุมพื้นที่เสี่ยงหรือการปิด lockdown นั้นจะช่วยลดอัตราการแพร่เชื้อลง ดังนั้นหน่วยงานท้องถิ่นในต่างจังหวัดได้ออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมป้องกันการแพร่ระบาดของโรคอย่างเข้มงวดและช่วยลดโอกาสการแพร่ระบาดของโรคในสถานที่ต่าง ๆ (Daily News, 2020) จนในที่สุดพบว่ามาตรการกักกันในท้องถิ่นโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบได้ยกเลิกศูนย์กักกันโรค อันเนื่องมาจากอุปสรรคและการจัดสถานที่ไม่เหมาะสม เช่น ให้ผู้ถูกกักกันโรคนอนในมุ้งหรือเต็นท์ ใช้ห้องน้ำรวม ซึ่งอาจจะยังทำให้เกิดการแพร่กระจายของโรคมากขึ้นกว่าเดิม (Paris, 2020)

### มาตรการควบคุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในกฎหมายสุขภาพจะมีการแยกความแตกต่างระหว่างมาตรการกักกัน (Quarantine) กับมาตรการแยกกัก (Isolation) มาตรการกักกันนั้นใช้กับบุคคลที่มีความเสี่ยงว่าจะติดเชื้อแต่ยังไม่แสดงอาการเพราะยังอยู่ในช่วงเวลาฟักตัว ในขณะที่การแยกกักเป็นมาตรการที่ใช้กับคนที่ติดเชื้อแล้ว แต่ทั้งสองมาตรการมีวัตถุประสงค์เหมือนกันคือป้องกันการเผยแพร่เชื้อไปยังบุคคลอื่น อีกมาตรการหนึ่งที่กำลังเป็นที่กล่าวถึงอย่างมากคือมาตรการเว้นระยะห่าง (Social Distancing) มาตรการนี้จะใช้โดยทั่วไปมิได้ใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การยกเลิกงานประชุม การยกเลิกงานสัมมนาทั้งหลาย การยกเลิกการชุมนุมหรือการพบปะสังสรรค์ต่าง ๆ การปิดโรงเรียน (Mark, 2015) โดยการใช้การสอนทางออนไลน์แทน การปิดสถานที่สาธารณะบางแห่ง เช่น ในประเทศอิตาลีมีการยกเลิกการเข้าโบสถ์ ในฝรั่งเศสมีการปิดพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น ทั้งนี้ภาครัฐและภาคเอกชนอาจส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีมาช่วยเสริมการทำงานได้เพื่อลดการพบปะซึ่งหน้าและการเดินทาง อันเป็นการลดหรือขัดจังหวะการเผยแพร่เชื้อโรคได้ (Reduce and Interrupt Transmission) อย่างที่คณะทำงานขององค์การอนามัยโลกกับเจ้าหน้าที่ได้เสนอไว้ในรายงานว่ามาตรการที่ไม่ใช่ยา (Non-Pharmaceutical Measures) ช่วยลดการแพร่เชื้อได้ (WHO, 2019)



ภาพที่ 6 : มาตรการกักตัวสำหรับบุคคลที่เดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่น

ที่มาของภาพ: (Prachachat News, 2020)

มาตรการสุดท้ายคือมาตรการตีวงกันเพื่อสกัดโรคระบาด (Cordon Sanitaire) มาจากศัพท์ภาษาฝรั่งเศส ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในศตวรรษที่ 19 หมายถึงการตีวงกันและเฝ้าสอดส่องจุดเข้าออกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาดหรือห้ามมิให้ใครออกและเข้าพื้นที่เลย มาตรการนี้มักจะใช้กับเขตพื้นที่เสี่ยงโดยคนในพื้นที่ห้ามออกนอกพื้นที่และคนนอกพื้นที่ก็ไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่นั้นได้ มาตรการนี้จัดว่าเป็นรุนแรงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันคนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงจะไปเผยแพร่เชื้อและในขณะเดียวกันก็ป้องกันคนนอกพื้นที่เข้าไปติดเชื้อมด้วย ดังเช่น เมืองอูฮั่น มาตรการตีวงกันนี้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในศตวรรษที่ 19 เมื่อครั้งประเทศฝรั่งเศสส่งทหาร 30,000 คน ไปปิดกั้นพรมแดนติดกับประเทศสเปนเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของ “โรคไข้เหลือง” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันคนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงจะออกไปเผยแพร่เชื้อโรคและในขณะเดียวกันก็ป้องกันคนนอกพื้นที่เข้าไปติดเชื้อมด้วย นอกจากนี้ในอดีตก็เคยมีการใช้มาตรการตีวงกันในฝั่งสหรัฐอเมริกา เช่น เมืองซานฟรานซิสโก เนื่องจากมาตรการนี้เป็นมาตรการรุนแรงมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้มาตรการนี้จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ปรากฏว่าในทางปฏิบัติจริงมาตรการนี้ถูกนำมาใช้กับคนจีนที่อาศัยอยู่ในเมืองซานฟรานซิสโก จึงเกิดเป็นคดีความขึ้นโดยผู้เสียหายร้องต่อศาลว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลก็เห็นด้วยเนื่องจากมาตรการดังกล่าวเลือกปฏิบัติเฉพาะกับชาวจีนเท่านั้น (Lawrence, 2020)

สำหรับกฎหมายไทยที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สั่งการประกาศเขตตีวงกันโดยมิให้มีการเข้าพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้มีอย่างน้อยสองพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (6) (Office of the Council of State, 2020) และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21 (5) โดยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ให้คำนิยามคำว่า “สาธารณภัย” ก่อนข้างกว้างรวมถึงโรคระบาดในมนุษย์ด้วย (Office of the Council of State, 2020) รวมถึงต้องยอมรับว่ามาตรการตีวงกันจะช่วยจำกัดการเคลื่อนไหวของประชาชนอย่างเข้มงวดและอาจช่วยควบคุมโรคระบาดได้ แต่ก็มีผลกระทบข้างเคียงด้านลบได้เช่นกัน รวมทั้งทำให้ผู้คนในเมืองตื่นตระหนกและอาจพยายามหนีออกจากเมืองทุกวิถีทาง เพราะมาตรการนี้อาจทำให้เกิดความไม่สงบในสังคมก็เป็นได้ ดังกรณีการแพร่ระบาดกาฬโรคที่นครมุมไบ ซึ่งทางการบังคับกักตัวประชาชนในโรงพยาบาลรวมกัน โดยไม่แยกเพศหรือชนชั้นวรรณะจนทำให้เกิดจลาจลขึ้น หรืออีกกรณีการแพร่ระบาดโรคซาร์สในประเทศจีนในปี 2546 ก็เช่นกัน เหตุการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงที่นครนานกิงและเซี่ยงไฮ้ทางภาคตะวันออก เพราะผู้คนทนความทุกข์ยากที่ถูกกักโรคเป็นเวลานานไม่ไหว (Bowon, 2020)

### มาตรการความช่วยเหลือจากภาครัฐ

เนื่องจากมาตรการกักกันทั้งหลายนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ถูกกักกันไม่มากนักน้อย (British Broadcasting Corporation, 2020) ภาครัฐและภาคเอกชนควรต้องออกมาตราการช่วยเหลือด้านค่าชดเชยแก่ผู้นั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรายได้ที่อาจหายไปในช่วงที่ถูกกักกันไม่ว่าโดยสมัครใจหรือโดยบังคับทางกฎหมายก็ตาม เป็นเวลาสิบสี่วัน โดยเฉพาะผู้ที่มิรายได้น้อยหรือที่มีรายได้ต่อวัน หรือการให้หลักประกันว่าจะไม่ถูกเลิกจ้างด้วยเหตุผลจากการถูกกักกัน เป็นต้น นอกจากนี้แล้วตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรการด้านสาธารณสุข เช่น การแยกกักตัวผู้เดินทางนั้น รัฐบาลจะต้องจัดหาปัจจัยสี่ให้เพียงพอต่อผู้นั้นด้วย (World Health Organisation, 2020) ฉะนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเตรียมการในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบให้เพียงพอและทั่วถึง

อนึ่งมาตรการเยียวยาเงินจำนวนห้าพันบาทเป็นเวลาสามเดือนของรัฐบาลนั้น พบว่าไม่ครอบคลุมประชาชนทุกคน หรือผู้ที่เดือนร้อนจริงจึงทำให้ไม่ตอบสนองต่อมาตรการความช่วยเหลือของประชาชนแต่อย่างใด เช่น คนยากจน ผู้สูงอายุ แรงงานนอกระบบ กลุ่มคนที่ไร้สัญชาติ (Yuthayuth, 2020) ผู้ที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคมและบุคคลที่สูญเสียการงานเป็นการชั่วคราว ตลอดจน

กลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงเทคโนโลยีเพราะไม่มีมือถือหรือเครื่องคอมพิวเตอร์ที่บ้านที่สามารถเข้าเว็บไซต์ที่รัฐบาลกำหนดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงวิกฤตเช่นนี้กลุ่มคนที่ไม่มีความสามารถมากพอที่จะจ่ายค่าอินเทอร์เน็ตเป็นประจำจะได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งเสมือนว่าเป็นการตัดสิทธิ์และตัดโอกาสกลุ่มผู้ที่เดือนร้อนนี้เนื่องจากถูกตัดโอกาสช่องทางการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐเพราะนโยบายของรัฐไม่ได้สอดคล้อง ดังนั้นรัฐต้องช่วยเหลือคนที่ได้รับผลกระทบจากโควิด19 ในเชิงสังคมสงเคราะห์ คนที่เปราะบางที่สุดในสังคมเท่าที่ทรัพยากรที่มีเหลือไม่มากของรัฐ ซึ่งพบว่าการพยายามให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มอาจมีต้นทุนที่มากกว่าเงินช่วยเหลือด้วยซ้ำ หรือรัฐอาจจะกำหนดมาตรการช่วยเหลือเป็นการทั่วไปทุกกลุ่มเพื่อรักษากำลังซื้อและกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศให้อยู่รอดต่อไปจนถึงวันที่เราควบคุมการระบาดของไวรัสโควิดได้ (Natnicha, 2020)

ดังนั้นรัฐควรขยายช่องทางการขอรับความช่วยเหลือที่หลากหลายมากขึ้น ออนไลน์เป็นช่องทางหนึ่ง ออฟไลน์ก็ควรจะต้องดำเนินการโดยเชื่อมโยงออนไลน์เข้าไปถึงในระดับชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยในต่างจังหวัดเพื่อให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบมีโอกาสเข้าถึงมาตรการความช่วยเหลือจากภาครัฐได้อย่างแท้จริง เช่น การรวบรวมข้อมูลทุกคนเข้าสู่ฐานข้อมูลหลักของรัฐก่อนที่จะตรวจสอบข้อมูลเหล่านี้กับฐานข้อมูลที่มีอยู่ในฐานข้อมูลของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ฐานข้อมูลผู้เสียภาษี ฐานข้อมูลสวัสดิการคนจน เป็นต้น (Pasit, 2020)

### ข้อเสนอแนะ

มาตรการกักกันทางกฎหมายในอนาคตมีแนวโน้มพัฒนาสู่ขนานมัยของประชากรไทยและอาเซียน เพราะการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรน่านั้นส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาสุขภาพของประชากรทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยบางประเทศเริ่มมีการใช้มาตรการชั่วคราว การห้ามนำเข้าหรือจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากสัตว์และสินค้าเกษตรจากจีน เช่น มาเลเซีย และอินโดนีเซีย สำหรับประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ระหว่างทาง และประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายประชากรและสินค้า เช่น อาหารสารเคมี เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้กัมมันตรังสีและนิวเคลียร์ รวมทั้งสัตว์ข้ามประเทศผ่านช่องทางเข้าออกต่าง ๆ ทั้งที่เป็นด่านถาวรด่านชั่วคราว หรือจุดผ่านแดนที่ไม่มีด่านตั้งอยู่ซึ่งมีจำนวนมากทั่วประเทศ โดยในอนาคตอาจมีการจำกัดการนำเข้ารายการสินค้าที่มีความเสี่ยงจากบางประเทศต้นทาง เพราะรัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านสาธารณสุข ตลอดจนทุกประเทศในอาเซียนต้องร่วมมือกันพัฒนาสมรรถนะของตนให้มีความพร้อมและเฝ้าระวังภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศซึ่งอาจจะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายสาธารณสุขโดยเฉพาะของประชาคมอาเซียนร่วมกัน ตลอดจนในทางปฏิบัติอาจจะต้องมีห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ระหว่างประเทศของประเทศไทยเพื่อนบ้าน การมีช่องทางตรวจคนเข้าเมืองเข้าออกที่มีมาตรฐานสากลโดยใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์เข้ามาตรวจหาผู้ติดเชื้อ และยังส่งผลต่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจร่วมการค้าเสรีอาเซียน (Department of Disease Control, 2005)

ประเทศไทยจำเป็นต้องหาความสมดุลระหว่างประโยชน์ด้านสุขภาพ (Health Benefits) ของประชากรและคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Value) ของประเทศที่มีรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การค้าระหว่างประเทศ การขนส่งทางอากาศ ดังนั้นกฎหมายอนามัยระหว่างประเทศฉบับใหม่ และกฎหมายอื่น ๆ จึงเป็นหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาได้อย่างมีประสิทธิภาพให้กับรัฐ แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติการตัดสินใจในเรื่องนี้ก็ไม่ง่ายนักเพราะรัฐบาลจะต้องมีการประเมินอย่างรอบด้านที่แข่งขันกับเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด หากเป็นไปได้รัฐทุกรัฐยังคงปรารถนาสร้างความสมดุลทั้งสองแนวทาง

ระหว่างสุขอนามัยของมนุษย์ (Health Benefits) กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐควบคู่กันไป (Economic Value) โดยจะเห็นได้จากการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาครั้งนี้ซึ่งส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยนานาชาติทั้งที่เป็นภาคีและไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกขององค์การอนามัยโลกต่างร่วมมือกันเพราะทุกประเทศยังคงต้องพึ่งพาเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนในหลายๆ ด้านเช่น การยุติการผลิตเครื่องบิน A320 ชั่วคราว การลดการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคจากจีน ตลอดจนสินค้าแบรนด์เนมและเทคโนโลยีจีน

### บทสรุป

วิกฤตการระบาดของเชื้อโควิด 19 ในครั้งนี้ไม่เพียงแต่เป็นบททดสอบภาวะความเป็นผู้นำแต่ยังรวมไปถึงทักษะความรู้ความสามารถ ความจริงใจ และความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐในการบริหารจัดการเพื่อฝ่าวิกฤต (Wendy, 2020) มาตรการกักกัน (Quarantine Measures) ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยจึงจำเป็นต้องนำมาใช้แก้ปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโดยอาจมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบ้างเพื่อให้ทุกคนได้รับความปลอดภัยในชีวิตซึ่งมีค่ามากกว่าเสรีภาพส่วนบุคคล รัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อประเพณีอย่างรอบด้านที่แข่งขันกับเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติการตัดสินใจในเรื่องนี้ก็ไม่ง่ายนัก ดังนั้นทุกมาตรการของรัฐบาลสมควรมาจากมุมมองและเหตุผลที่ว่ามาตรการนั้นมีประสิทธิภาพในการป้องกันควบคุม การระบาดของเชื้อโควิด 19 ได้อย่างทันทั่วทั้งที่มากนักน้อยเพียงใด หากรัฐบาลอธิบายว่ามาตรการที่ใช้นั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองชีวิตคนไทยทุกคนแล้ว ทุกคนย่อมเข้าใจและให้ความร่วมมือที่จะปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวอย่างแน่นอนเพราะมาตรการเหล่านี้ถึงแม้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในหลายๆ ด้านของประชาชนอย่างเลี่ยงไม่ได้ แต่ความไว้วางใจเหล่านี้จะส่งผลให้คนไทยทุกคนปลอดภัยจากมหันตภัยร้ายนี้โดยหลังจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 สงบลงแล้วย่อมเป็นเรื่องที่ชัดเจนแล้วว่าจะมีวิกฤติแบบนี้กำลังรอเกิดขึ้นอยู่ข้างหน้าในอนาคตอีก แต่รัฐยังมีเวลาในการรับมือกับสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- Bangkok Post. (2020). *Human transmission of coronavirus confirmed in Thailand*. Retrieved from Bangkokpost: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1847884/human-transmission-of-coronavirus-confirmed-in-thailand>
- Bank of Thailand. (2020). *This Time is Different*. Retrieved from Bank of Thailand: [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article\\_18Mar2020.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_18Mar2020.aspx)
- Basavaraj, K. (2020). *Youngsters caught violating lockdown have a lesson stamped on forehead*. Retrieved from Times of India: <https://timesofindia.indiatimes.com/city/hubballi/youngsters-caught-violating-lockdown-have-a-lesson-stamped-on-forehead/articleshow/74900384.cms>
- Bowon, T. (2020). *7 days around the world: close the city to fight the deadly virus*. Retrieved from Thairath: <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1761541>
- British Broadcasting Corporation. (2020). *Corona Virus: Government Issues Set 2 Measures to Reduce the Impact of Covid-19 Non-Social Security workers get 5,000 baht per month*. Retrieved from BBC: <https://www.bbc.com/thai/thailand-52017241>
- Bryan, L. (2020). *Coronavirus: How to work from home, the right way*. Retrieved from BBC: <https://www.bbc.com/worklife/article/20200312-coronavirus-covid-19-update-work-from-home-in-a-pandemic>
- Centers for Disease Control and Prevention CDC. (2020). *About Quarantine and Isolation*. Retrieved from Centers for Disease Control and Prevention: <https://www.cdc.gov/quarantine/quarantineisolation.html>
- Centers for Disease Control and Prevention CDC. (2020). *History of Quarantine*. Retrieved from Centers for Disease Control and Prevention: <https://www.cdc.gov/quarantine/historyquarantine.html>
- Choi, K. (2007). A Journey of a Thousand Leagues: From Quarantine to International Health Regulations and Beyond. *The University of Pennsylvania Journal of International Law*, 29, 989.
- Daily News. (2020). *Confirmed Cases and Deaths by Country, Territory, or Conveyance*. Retrieved from Worldometers: [https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm\\_campaign=homeAdvegas1?%20](https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm_campaign=homeAdvegas1?%20)

- Department of Disease Control. (2005). *Answering questions about the International Health Regulation 2005*. Retrieved from <https://www.nno.moph.go.th/>
- Department of Disease Control. (2005). *Department of Disease Control*. Retrieved from Answering questions about the International: <https://www.nno.moph.go.th/>
- Department of Disease Control. (2020). *Communicable Diseases Act B.E. 2558*. Retrieved from Department of Disease Control: <https://library2.parliament.go.th/.pdf>
- Department of Disease Control. (2020, August 3). *Department of Disease Control*. Retrieved from Department of Disease Control: <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/file/situation/situation-no213-030863.pdf>
- Findlater, C. (2009). A Citizen's Moral Responsibility: The Seven Commandments of Quarantine and Isolation Law. *The Holy Cross Journal of Law and Public Health*, 13, 65.
- Gregory, C. (2011). The Global H1N1 Pandemic, Quarantine Law, and Due Process Conflict. *San Diego International Law Journal*, 12, 515-516.
- John, L. (2020). *As Pandemic Looms, World's Top Disease Fighter Engages Xi*. Retrieved from Bloomberg: <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-02-23/coronavirus-news-who-director-general-races-against-time>
- Kunal, T. (2020). *Coronavirus: The legal framework behind lockdown, curfew, and quarantine*. Retrieved from Barandbench: <https://www.barandbench.com/author/kunal-tandon>
- Lawrence, G. (2020). *Could-or Should- The Government Impose A Mass Quarantine On An American City*. Retrieved from Health Affairs: <https://www.healthaffairs.org/doi/10.1377/hblog20200310.824973/full/>
- Leviticus. (2020). *Commentary Critical and Explanatory on the Whole Bible: 14:4-8*. Retrieved from Bbible Study Tools: <https://www.biblestudytools.com/commentaries/jamieson-fausset-brown/leviticus/leviticus-14.html>
- Mark, R. (2015). From SARS to Ebola: Legal and Ethical Considerations for Modern Quarantine. *Indiana Health Law Review*, 12, 232-236.
- National Research council of Thailand. (2020). *News: the Number of people infected with Covid-19*. Retrieved from National Research council of Thailand: <https://www.nrct.go.th/news>
- Natnicha, D. (2020). *Measures beyond remedies*. Retrieved from Prachatai: <https://prachatai.com/journal/2020/04/87215>

- Nusrat, S. (2020). *COVID-19 information blackout hitting Kashmir hard*. Retrieved from Anadolu Agency: <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/covid-19-information-blackout-hitting-kashmir-hard/1774154>
- OAG Traffic Analyser OTA. (2020). *Top 10 Countries and Cities by Bookings From Wuhan*. Retrieved from OAG Aviation Worldwide Limited: <https://www.oag.com/blog/2019-ncov-tracking-down-the-bug>
- Office of the Council of State OCS . (2020). *Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 254*. Retrieved from Office of the Council of State: <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A1119/%A1119-20-2548-a0001.pdf>
- Office of the Council of State OCS . (2020). *Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 254*. Retrieved from Office of the Council of State of Thailand: <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%BB46/%BB46-20-2550-a0001.pdf>
- Office of the Council of State OCS . (2020). *Public Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550*. Retrieved from Office of the Council of State of Thailand: <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%BB46/%BB46-20-2550-a0001.pdf>
- Panupong, W. (2020). *Where did Wuhan people travel?* Retrieved from Bangkokbiznews: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/863308>
- Paris, J. (2020). *Corona virus: know the vocabulary, know the situation, Covid-19 Through words that are often heard in epidemics*. Retrieved from BBC: <https://www.bbc.com/thai/features-52103088>
- Pasit, P. (2020). *Quarantine and the Covid 19*. . Retrieved from Prachatai: [https://prachatai.com/journal/2020/03/86828?ref=internal\\_relate](https://prachatai.com/journal/2020/03/86828?ref=internal_relate)
- Petch, P. (2020). *New models of crisis and new public health disasters*. Retrieved from Matichon: [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_2124521](https://www.matichon.co.th/columnists/news_2124521)
- Posttoday. (2020). *4 Khon Kaen Shelter Center Began to Quarantine 8 Travelers Returning from Risky Countries*. Retrieved from Posttoday: <https://www.posttoday.com/social/local/617050>
- Prachachat News. (2020). *Japan rules patients, "Corona" must be admitted to 400 prepared hospitals ready to cope*. Retrieved from Prachachat: <https://www.prachachat.net/world-news/news-415372>

- Radio France Internationale. (2020). *Modi apologises for 'harsh' lockdown amid violent police enforcement*. Retrieved from Radio France Internationale: <http://www.rfi.fr/en/>
- Supaporn, W. (2016). *Active Surveillance of Novel Human Betacoronavirus in Bats*. Health Systems Research Institute.
- Toebe, B. (2015). International health law: an emerging field of public international. *Indian Journal of International Law*, 55(3), 299-328.
- Wendy, M. (2020, February 28). *Quarantine for coronavirus? Let's make that unnecessary*. Retrieved from Stat News: <https://www.statnews.com/2020/02/28/quarantine-coronavirus-make-that-unnecessary/>
- World Health Organisation WHO. (2019). *Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza*. Retrieved from World Health Organisation: WHO non-pharmaceutical measures covid
- World Health Organisation WHO. (2020). *About WHO*. Retrieved from World Health Organisation: <https://www.who.int/aboutCoronavirus:Thailand>. Retrieved from World Health Organisation: <https://www.who.int/thailand/health-topics/coronavirus>
- World Health Organisation WHO. (2020). *COVID-19 Question and Answer*. Retrieved from World Health Organisation: <http://www.emro.who.int/health-topics/corona-virus/questions-and-answers.html>
- World Health Organisation WHO. (2020). *International Health Regulations Emergency Committee on novel coronavirus in China*. Retrieved from World Health Organisation: <https://www.who.int/news-room/events/detail/2020/01/30/default-calendar/international-health-regulations-emergency-committee-on-novel-coronavirus-in-china>
- World Health Organisation WHO. (2020, April). *International Health Regulations : 2005*. Retrieved from World Health Organization: <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/>
- Yuthayuth, S. (2020). *The Remedy for Migrant Workers Economic of the Covid-19 May Hurt But not the End*. Retrieved from Prachatai: <https://prachatai.com/journal/2020/04/87115>