

พ.ร.ก.ฉุกเฉิน : อำนาจรวมศูนย์กับรัฐล้มเหลว หลัง โควิด-19 ระบาด

written by กองบรรณาธิการ | เมษายน 6, 2020



ยศพนธ์ เกิดวิบูลย์ เรื่องและภาพ

หลัง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่วราชอาณาจักร ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือ [พ.ร.ก. ฉุกเฉิน](#) เพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 ทั่วทั้งประเทศ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 ต่อมาได้ [ประกาศเคอร์ฟิว](#) ห้ามคนออกจากบ้านตั้งแต่เวลา 4 ทุ่มจนถึงตี 4 มีผลบังคับตั้งแต่คืนวันที่ 3 เมษายนที่ผ่านมา

ในฐานะผู้ศึกษาวิชานโยบายสาธารณะและการบริหารงานภาครัฐ ผศ.ดร.อรุณี สันฐิติวณิชย์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี วิเคราะห์ปรากฏการณ์นี้ว่า หลักการใช้กฎหมายพิเศษควรใช้เพื่อให้รัฐสามารถออกมาตรการควบคุมเชื้อโรคที่อาจกระทบกับสิทธิของประชาชนได้

”กรณีนี้เชื่อว่า รัฐบาลเพิ่งมาประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน เพราะรัฐบาลขาดเอกภาพภายใน ทำให้การตัดสินใจแก้ปัญหาก่อนหน้านี้มีลักษณะเป็นไปกันคนละทิศคนละทางและเกิดความล่าช้า ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการควบคุมการระบาดของเชื้อโรคโควิด-19” เธอวิเคราะห์



ผศ.ดร.อรุณี สันฐิติวณิชย์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ภาพโดย ยศพนธ์ เกิดวิบูลย์

อรุณีกล่าวอีกว่า หากมองในกรอบนโยบายสาธารณะ การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเช่นนี้ จะเห็นว่ามี การตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่ล่าช้า ทั้งที่พบว่าเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่เริ่มเข้ามาในประเทศตั้งแต่ เดือนมกราคม 2563 แต่รัฐบาลไทยเริ่มปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เมื่อ ช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา กว่ามาตรการการควบคุมโรคจะเป็นรูปธรรมก็เข้าสู่กลาง เดือนมีนาคมแล้ว ถือว่าล่าช้ามากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น

“เท่ากับว่ารัฐบาลใช้เวลากว่า 2 เดือนในการจัดการ แตกต่างจากบางประเทศที่เตรียมแผนการ รับมือเชิงรุกอย่างรวดเร็ว เมื่อรู้ว่าเชื้อกำลังจะระบาดเข้าประเทศตัวเอง” อรุณีกล่าวและว่า “ส่วนหนึ่งต้องยอมรับด้วยว่า เรามีความรู้เกี่ยวกับไวรัสชนิดนี้จำกัดมาก ดังนั้น การจะออก มาตรการอะไร มันจึงยังไม่ชัดเจนว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่”

รวมศูนย์อำนาจของระบบราชการ

หลังจากการบังคับใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาสถานการณ์โรคระบาด
โควิด-19 รัฐบาลได้[ตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2](#)
[019](#) หรือ ศบค. มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์และมีการแต่งตั้งคณะทำงาน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้บังคับบัญชาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา เช่น
กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ผู้
บัญชาการทหารสูงสุด เป็นต้น

กรณีข้างต้น อรุณิมองว่า มาตรการก่อนหน้านี้ที่รัฐบาลดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.
ศ. 2558 ได้สะท้อนกรอบการแก้ไขปัญหาแบบกรมไครกรรมมัน หรือหน้าที่ใครหน้าที่มัน
(function-based) ไม่ได้นำประเด็นปัญหาเป็นตัวตั้ง (issue-based) ทำให้การจัดการปัญหาที่
ผ่านมาไม่ได้มีมาตรการแบบเป็นองค์รวม

“เราจะเห็นว่า กระทรวงสาธารณสุขแนะนำให้รัฐบาลปิดสถานประกอบการที่เป็นแหล่งรวมคน
จำนวนมากและให้ทำงานที่บ้าน โดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพฯ เพื่อควบคุมจำนวนผู้ติดเชื้อ ส่งผล
ให้แรงงานจำนวนมากกลับต่างจังหวัด จนเกิดปัญหาคนจำนวนมากไปรวมกันที่สถานีขนส่ง ซึ่ง
มันอยู่นอกเหนือเขตอำนาจของกระทรวงสาธารณสุขที่จะไปสั่งการกระทรวงอื่น นี่คือปัญหา
ของการใช้หน้าที่เป็นตัวตั้ง” อรุณิกกล่าว

อรุณิยังชี้ให้เห็นต้นตอการปฏิบัติงานที่ล่าช้าของระบบราชการว่า ระบบราชการไทยถูก
ออกแบบมาให้แบ่งงานกันทำ ตามหน้าที่ที่ตนเองถนัด ทุกส่วนราชการมีอำนาจเป็นของตัวเอง
แล้วอาศัยการประสานงานที่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ซึ่ง
โครงสร้างแบบนี้ มันใช้ได้ในสถานการณ์ปกติ



“สิ่งที่กังวลคือ รัฐบาลอาจจะอ้างกฎหมายพิเศษ (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) เพื่อปิดกั้นขัดขวางการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน หากเกิดขึ้นจริง เท่ากับว่ากฎหมายพิเศษนี้ถูกใช้เพื่อเหตุผลทางการเมือง” อรุณีกล่าว

“สถานการณ์การจัดการปัญหาโรคระบาดโควิด-19 ต้องการความรวดเร็ว ต้องการมาตรการที่ผ่านกระบวนการคิดแบบองค์รวม โดยเอาประเด็นปัญหาเป็นตัวตั้ง โครงสร้างนี้ มันเลยไม่ตอบโจทย์” อรุณีอธิบาย

นอกจากนี้ อรุณียังสะท้อนถึงปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารของรัฐบาลด้วย โดยระบุว่า พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2558 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ปัญหาคือการสั่งการ ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งประชุมกันตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานนั้นไม่สามารถควบคุมปัญหาได้ เพราะหัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ก็ต้องไปฟังคำสั่งจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงของตัวเองอีกที หากดำเนินการตามที่ประชุมแล้วเกิดไปขัดกับนโยบาย

ของรัฐมนตรี ก็อาจจะเกิดปัญหาภายในได้

“หากรัฐมนตรีมาจากพรรคเดียวกัน มีนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน โครงสร้างนี้ก็จะสามารถจัดการได้ เพราะรัฐบาลมีเอกภาพ แต่ในสถานการณ์ที่เก้าอี้รัฐมนตรีถูกแบ่งให้พรรคต่างๆ ที่มาร่วมจัดตั้งรัฐบาล แถมนโยบายก็ดูเหมือนจะไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อขาดความเป็น “ทีม” ในคณะรัฐมนตรี โครงสร้างนี้จึงใช้การไม่ได้ ซึ่งจะเห็นว่าการสั่งการของ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ได้ตัดดอนรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ออกไป ให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง” อรุณีกล่าว

อรุณีกล่าวเสริมว่า นอกจากรวมอำนาจการสั่งการแล้ว สิ่งที่รัฐบาลต้องพิจารณาควบคู่กันไปคือการให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในตำแหน่งต่างๆ เห็นเป้าหมายของภารกิจเป็นภาพเดียวกัน ไม่ใช่สนใจเฉพาะภารกิจของหน่วยงานตนเอง

พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ อาจมีการปิดกั้นเสรีภาพประชาชน

เธอบอกอีกว่า เมื่อประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ แล้วพบว่ามีการทำงานที่กระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะการห้ามประชาชนออกนอกเคหสถาน ยกเว้นที่มีความจำเป็นหรือการกักตัวของกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น กรณีเหล่านี้ควรทำด้วยความระมัดระวังและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของประชาชน

“คนจำภาพสถานที่กักกัน ผู้ที่เดินทางกลับมาจากเกาหลีใต้ในจังหวัดบุรีรัมย์ได้ดี ถ้าเป็นเราที่จะต้องถูกนำไปกักตัวในสถานที่แบบนั้นกับใครก็ไม่รู้ เราก็คงไม่อยากไปแน่นอน ตรงนี้สัมพันธ์โดยตรงกับการยอมรับที่จะทำตามหรือไม่ทำตามนโยบายของรัฐ ดังนั้นควรนึกถึงใจเขาใจเรา เพราะการบริหารจัดการตามกฎหมายพิเศษจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและไม่ลดทอนความเป็นมนุษย์ของบุคคลด้วย” อรุณีกล่าว

ผู้ศึกษาวิชานโยบายสาธารณะและการบริหารงานภาครัฐแสดงความกังวลเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมายพิเศษเพื่อควบคุมการสื่อสาร ในห้วงเวลาที่ประชาชนไม่ไว้วางใจการบริหารงานของรัฐบาล และการแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลบนโลกออนไลน์ว่า สถานการณ์เช่นนี้ รัฐต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสาร แต่ก็ต้องรับฟังความเห็นของประชาชน

เพื่อนำไปสู่การพัฒนาด้วย

“สิ่งที่กังวลคือ รัฐบาลอาจจะอ้างกฎหมายพิเศษเพื่อปิดกั้นขัดขวางการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน หากเกิดขึ้นจริง เท่ากับว่ากฎหมายพิเศษนี้ถูกใช้เพื่อเหตุผลทางการเมือง” อรุณีกกล่าว

แก้ปัญหาโรคระบาดควรเป็นทิศทางเดียวกัน

เราตั้งคำถามว่า ระหว่างที่การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 มีข้อถกเถียงว่า หากรัฐบาลมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจในการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อโรคนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะทำให้การควบคุมการระบาดดีกว่ารัฐบาลส่วนกลางทำฝ่ายเดียวหรือไม่

อรุณีตอบคำถามอย่างชัดเจนว่า “ไม่” เพราะภายใต้ทรัพยากรที่ อปท. มีในปัจจุบัน กับบริบทของปัญหาที่ลุกลามไปทั่วประเทศ หากให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นทำหน้าที่ควบคุมโรคระบาดกันเองแต่ละท้องถิ่น อาจทำให้แผนการควบคุมโรคระบาดระดับประเทศไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นก็จะมีแผนและแนวปฏิบัติที่อาจแตกต่างกันตามงบประมาณและความรู้ความเชี่ยวชาญของแต่ละท้องถิ่น

“การควบคุมโรคต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางจากผู้เชี่ยวชาญ และเพื่อการควบคุมโรคให้มีประสิทธิภาพ ควรมีแผนควบคุมโรคเป็นแผนเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน” อรุณีกกล่าว

แต่การไม่กระจายอำนาจเลยก็ไม่ใช่คำตอบเช่นเดียวกัน อรุณียกกรณีการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ตาม พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ที่ประกาศปิดจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งหลายคนมองว่า ทำดีข้ามหน้าข้ามตารัฐบาล

“หากเรามีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง เชื่อว่าทุกจังหวัดก็จะมีมาตรการเฉพาะของตัวเองในการป้องกันประชาชนในจังหวัดตัวเอง และตอบสนองปัญหาได้รวดเร็วกว่า เพราะไม่ต้องรอรัฐบาลประกาศ” เธอกกล่าวและว่า “อย่างไรก็ตาม ก็ต้องทำตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ ซึ่งอาจจะกำหนดโดยส่วนกลางได้ แต่ควรปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของจังหวัดตนเอง”

“น่าเสียดายที่มีเฉพาะคนกรุงเทพฯ เท่านั้นที่ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้ง” อรุณีระบุ

อรุณีตอบคำถามถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการควบคุมโรคว่าสิ่งที่ท้องถิ่นมีและทำได้ดี มี 3 ด้าน ได้แก่ 1. การควบคุมโรคที่สามารถช่วยเหลือข้อมูลพื้นฐานและการเข้าออกพื้นที่ของสมาชิกในชุมชน เพื่อคัดกรองกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่ที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษเพื่อส่งต่อให้หน่วยงานสาธารณสุข

ส่วนด้านที่ 2 เธอบอกว่า เป็นเรื่องสุขอนามัย ที่แต่ละ อปท. ต้องมีแผนการจัดการขยะทั่วไป และขยะติดเชื้อ รวมถึงมาตรการในตลาดชุมชน เพื่อควบคุมการระบาดของเชื้อ รวมถึงกระจายอุปกรณ์ป้องกันโรคที่จำเป็น อย่างหน้ากากอนามัย ที่มีปัญหาก่อนหน้านี้ ควรให้ อปท. เป็นผู้แจกจ่ายให้กับประชาชนมากกว่ารัฐบาลส่วนกลาง

สำหรับด้านสุดท้าย เป็นเรื่องเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเธอเห็นว่า อปท. สามารถจัดสวัสดิการเรื่องเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดการออกจากบ้าน และทำข้อมูลบุคคลระดับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการต่างๆ เพื่อหาแนวทางในการส่งเสริมอาชีพหรือช่วยเหลือเยียวยา ทั้งภายใต้ขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นเอง หรือส่งต่อให้หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

นักวิชาการผู้ศึกษาวิธานนโยบายสาธารณะและการบริหารงานภาครัฐกล่าวทิ้งท้ายว่า รัฐควรมาพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจและงบประมาณในระดับที่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง