

**ผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการออกมาตรการ
ของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019**
**Impact on the Socio-Economic Dimensions Caused by Issuance the Measures
of the Administration to Prevent the Pandemic of the Coronavirus Disease 2019**

มานพ ประवालลัญชร¹

Manop Pravanlunchagron¹

Corresponding Author's Email: manopz52050@gmail.com¹

(Received: February 1, 2022; Revised: May 2, 2022; Accepted: July 20, 2022)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการออกมาตรการของฝ่ายปกครองที่เป็นมาตรการในการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ทำให้ส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเด็นเรื่องหลักความได้สัดส่วนของการออกมาตรการ และหลักเกณฑ์วิธีที่ใช้ในการพิจารณาก่อนที่จะออกมาตรการในการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

จากการศึกษาข้อมูลได้ข้อสรุปว่า 1) การดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ถือว่าเป็น “กิจกรรมทางปกครอง” ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนที่ดำเนินการโดย “ฝ่ายปกครอง” ไปออกมาตรการต่างๆ และมีผลบังคับทั่วไปออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง” ที่เรียกว่า “การออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง” จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่สามารถควบคุมตรวจสอบได้ 2) พบว่าหลักเกณฑ์วิธีที่ใช้ในการพิจารณาก่อนที่จะออกมาตรการต่างๆ นั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์แนวทางที่ชัดเจนก่อนที่จะออกมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการที่มีผลบังคับออกไปสู่ประชาชน 3) การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วน ถือว่าส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน โดยมีประเด็นปัญหา คือ การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรการต่างๆ ถือว่าไม่ได้หลักแห่งความเหมาะสม จึงทำให้มีผู้เห็นต่างจำนวนหนึ่งและทำให้บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขที่ควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาลดน้อยลง

ข้อเสนอแนะ ควรมีการตรากฎหมายกลางขึ้นมาวางหลักให้การใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับใดก็ตามที่เกี่ยวกับการแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลางที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาก่อนที่จะออกมาตรการใดๆ มาบังคับใช้ รวมถึงให้มาตรการต่างๆ ที่ออกมาจะต้องมีการประเมินถึงผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วนก่อนที่จะออกมาตรการนั้นมาบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่

คำสำคัญ: มาตรการของฝ่ายปกครอง การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคม

Abstract

This article aims to study legal problems arising from the issuance of the measures by the Administration as a measure to prevent and inhibit the pandemic of the coronavirus disease 2019 that affect the economic and social dimensions in issues on the proportionality principle of issuing measures and the criteria used for consideration before issuing measures to prevent and inhibit the pandemic of the coronavirus disease 2019.

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

¹ Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Loei Rajabhat University

From the study of the author's data, it was found that: 1) performance to prevent and inhibit the pandemic of the coronavirus disease 2019. It is regarded as "an administrative activity" related to the security of people's lives and bodies, operated by the "administrative agency" to issue various measures that have general effects on the general public, which is considered "administrative action" known as "the Issuance of the Administrative Rules." Therefore, it must be subject to the legality of "administrative action" that can be controlled and audited; 2) It was found that the criteria used to consider before the issuance of measures, that there were no clear guidelines before the issuance of measures, especially the measures that have been enforced to the people; and 3) Determining measures to prevent and inhibit the pandemic of the coronavirus disease 2019 under the principle of proportion. It is considered that most of them are based on the principle of proportionality. There is a problematic issue with the adoption of the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, B.E. 2548, as a tool for determining various measures considered inconsistent with the principle of decency. Therefore, there are a number of different opinions and reduce the role of the Ministry of Health, which should be the main agency in solving the problem.

The recommendations a general law should be enacted to be the main to exercise any legal power whatever it is about solving the epidemic situation must comply with the general Law on Criteria for Consideration before the issuance of any measures into force. This includes that measures that come out must be assessed for the impact on the economy and society under the principle of proportionality before such measures are issued to be enforced in accordance with the prevailing socio-economic condition.

Keywords: the measures of the Administration, the pandemic of the coronavirus disease 2019, impact on the socio-economic dimensions

ความนำ

ภารกิจหลักที่สำคัญของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยภารกิจหลักๆ ของรัฐสมัยใหม่ที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำมีอยู่อย่างน้อย 3 ด้าน คือ 1) ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ 2) ด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน 3) ด้านการอำนวยความสะดวกความสงบสุขให้แก่ประชาชน โดยในการจัดทำภารกิจดังกล่าวก็จำเป็นจะต้องอาศัยเครื่องมือต่างๆ เช่น บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่รัฐ งบประมาณ และที่สำคัญคือกฎหมายปกครองสารบัญญัติที่จัดตั้งฝ่ายปกครองขึ้นมาและให้อำนาจหน้าที่ในการไปจัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับในปัจจุบันที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปทั่วโลกโดยในประเทศไทย ข้อมูลเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2565 พบว่ามีจำนวนผู้ป่วยที่ติดเชื้อสะสมไปแล้ว 3,162,016 คน และมีผู้เสียชีวิตจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 แล้วจำนวน 21,883 คน

(กรมควบคุมโรค, 2565) จึงเป็นสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายของประชาชนทั่วไป รัฐโดยฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันและระงับการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ให้ได้มากที่สุด

การดำเนินการทำโดยในส่วนของนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไปออกข้อกำหนดที่เป็นมาตรการป้องกันต่างๆ

ในส่วนของแต่ละจังหวัดและกรุงเทพมหานครจะดำเนินมาตรการการป้องกันการแพร่ระบาดโดยคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ไปออกประกาศมาตรการต่างๆ

มาตรการต่างๆที่ออกมามากมายทั้งในส่วนกลางและในแต่ละจังหวัด เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะในมิติทางด้าน

เศรษฐกิจและสังคม เช่น มีคนจำนวนมากที่ต้องได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการชะงักงันของเศรษฐกิจการค้าขาย การทำงานหรือร้านค้าหลายประเภทที่ต้องปิดกิจการลง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เคยทำรายได้ให้กับชุมชนท้องถิ่นขาดหายไป กระทั่งกิจการโรงแรม ร้านอาหาร ระบบการศึกษาที่ลดประสิทธิภาพลง เป็นต้น ประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ คือ มาตรการของฝ่ายปกครองที่ออกมาเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นั้น ได้หลักสัดส่วนของการกระทำทางปกครองหรือไม่ ผู้มีอำนาจออกมาตรการต่างๆ มีหลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณาว่าสมควรจะออกมาตรการที่เป็นการกระทำทางปกครองมาบังคับใช้อย่างใดเมื่อใด เพราะโดยหลักแล้วภายใต้ข้อเท็จจริงเดียวกันมาตรการของฝ่ายปกครองที่ออกมาควรจะต้องมีลักษณะของมาตรการการบังคับที่เหมือนกัน แต่พบว่ามาตรการต่างๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการควบคุมโรคติดต่อจังหวัดที่ออกมาในแต่ละจังหวัดมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันไป ในแต่ละจังหวัดจนสร้างความสับสนให้กับประชาชน เพราะแม้จะเป็นจังหวัดที่อยู่ในโซนเฝ้าระวังกลุ่มพื้นที่เดียวกัน แต่มาตรการที่ออกมาก็อาจไม่เหมือนกันได้

วัตถุประสงค์ของบทความ

บทความวิชาการนี้ผู้เขียนต้องการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการออกมาตรการของฝ่ายปกครองที่เป็นมาตรการในการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ทำให้ส่งผลกระทบต่อมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเด็นเรื่องหลักความได้สัดส่วนของการออกมาตรการของฝ่ายปกครอง และหลักเกณฑ์วิธีการที่ใช้ในการพิจารณาก่อนที่จะออกมาตรการในการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

ขอบเขตของบทความ

บทความวิชาการนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงการออกมาตรการในการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยจะเน้นไปที่การออกมาตรการที่อาศัยอำนาจตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองนั้นถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐทางด้านบริหาร ซึ่งอำนาจทางด้านการบริหารแห่งรัฐ แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (The government) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ใช้โดยคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายในการบริหารปกครองประเทศ
2. อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (The administration) เป็นอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายปกครองสารบัญญัติ และนโยบายที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้วางไว้ โดยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557)

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการต่างๆ ที่ออกมาเพื่อป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จะเห็นได้ว่าเป็นการที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครองสารบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไปจัดทำภารกิจทางปกครองที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตของประชาชน มาตรการต่างๆ ที่ออกมา จึงเป็นมาตรการที่ดำเนินการโดย “ฝ่ายปกครอง”

หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กับข้อจำกัดอำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครอง

หลักแห่งความได้สัดส่วนนั้น (กิตติพงศ์ กมลธรรมาวงศ์, 2564) มีความสำคัญในการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ

หลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบไปด้วยหลักย่อย 3 ประการดังนี้

1. หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability)

หมายถึง มาตรการที่ฝ่ายปกครองนำมาบังคับใช้กับประชาชน ต้องเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ เช่น หากกฎหมายนั้นให้อำนาจฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรการที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นมาใช้ให้อำนาจตามกฎหมายนั้นก็ต้องสามารถป้องกันระงับมิให้เกิดการไม่สงบเรียบร้อยหรือฝ่าฝืนศีลธรรมได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

2. หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity)

หมายถึง อำนาจที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับกับประชาชน ต้องเป็นมาตรการที่สร้างผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด ดังนั้นหากมาตรการตามกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นมีหลายมาตรการให้เลือกใช้ และแต่ละมาตรการมีความรุนแรงมากน้อยต่างกัน ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องเลือกใช้วิธีการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุด

3. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

หมายถึง อำนาจที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับกับประชาชนนั้นต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมส่วนรวม ดังนั้นแม้จะได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว แต่หากลงมือปฏิบัติไปกลับจะยังให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและหรือสังคมส่วนรวมเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับ ฝ่ายปกครองก็ต้องงดที่จะดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เพราะไม่สอดคล้องกับหลักการนี้

หลักเกณฑ์วิธีการออกมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

ในการดำเนินการออกมาตรการต่างๆ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. มาตรการที่ออกโดยส่วนกลาง เริ่มจากการที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 (และได้มีการประกาศขยายระยะเวลา

จนถึงปัจจุบัน: ขณะเขียนบทความวิชาการเรื่องนี้) จากนั้นนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไปออกมาตรการในรูปแบบของ "ข้อกำหนด" ที่ออกในนามของนายกรัฐมนตรี ที่มีผลบังคับ 2 ลักษณะ คือ

1) ข้อกำหนดที่มีผลบังคับไปยังประชาชนโดยตรง เช่น ข้อกำหนดฉบับที่ 1 ข้อ 1 ห้ามประชาชนเข้าไปในพื้นที่หรือสถานที่ที่มีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ข้อ 5 ห้ามมิให้มีการชุมนุม ทำกิจกรรม หรือการมั่วสุมกันในสถานที่ที่แออัด ข้อกำหนดลักษณะนี้เป็นมาตรการที่ออกไปมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

2) ข้อกำหนดที่มีผลบังคับเป็นการภายในฝ่ายปกครอง เช่นข้อกำหนดฉบับที่ 1 ข้อ 2 สั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ไปออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 สั่งปิดสถานที่บางแห่ง เช่น สนามมวย สนามกีฬา สถานบริการ สถานแสดงมหรสพ เป็นต้น ข้อกำหนดลักษณะนี้ยังไม่มีผลออกไปสู่ประชาชนภายนอก

นอกจากนี้ตามมาตรา 9 วรรคสองแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้วางหลักให้ข้อกำหนดที่ออกตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติเพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 7 วรรคสามและวรรคห้าแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 5/2563 จัดตั้ง "ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (เรียกย่อว่า ศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19, ศบค.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์ และกรรมการอื่นอีกจำนวนหนึ่ง และแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในการแก้ปัญหาสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อกลั่นกรองเสนอแนะทางวิชาการ แก้ไขปัญหา

มาตรการต่างๆ ของศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จะเป็นมาตรการในรูปแบบที่เรียกว่า “คำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19)” ออกโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยจะมีลักษณะเป็นคำสั่งไปยังหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นั้นยังไม่มีผลบังคับออกไปสู่ประชาชนทั่วไปโดยตรง

การดำเนินมาตรการในส่วนกลางจึงเป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่มีทั้งมาตรการการที่มีผลบังคับออกไปสู่ประชาชนโดยตรง และมาตรการภายในฝ่ายปกครองไม่ได้มีผลบังคับออกไปสู่ประชาชนโดยตรง

2. มาตรการที่ออกโดยแต่ละจังหวัด การออกมาตรการในแต่ละจังหวัดและกรุงเทพมหานครนั้น จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ออกในนามประกาศจังหวัดหรือประกาศกรุงเทพมหานครโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนาม ในฐานะประธานกรรมการโรคติดต่อจังหวัดโดยอ้างอิงข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และบางประกาศฯ อาจอ้างอิงถึงคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตัวอย่างเช่น ประกาศจังหวัดขอนแก่นเรื่อง “มาตรการการเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) จังหวัดขอนแก่น (ฉบับที่ 50)” (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, ม.ป.ป.) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (1) (7) มาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ประกอบข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 30) ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 และคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่

ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ 11/2564 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดขอนแก่น ตามมติที่ประชุมครั้งที่ 30/2564 จึงออกคำสั่งดังนี้...

มาตรการที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะประธานกรรมการโรคติดต่อ เป็นมาตรการที่มีผลบังคับออกไปสู่ประชาชนโดยตรงเป็นการทั่วไป

ผลกระทบในเชิงมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากมาตรการการป้องกันและยับยั้งการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

1. มาตรการที่มีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การสั่งปิดพรมแดนประเทศ การสั่งปิดสนามบิน สั่งปิดบางส่วนของห้างสรรพสินค้า ปิดผับบาร์คาราโอเกะ ปิดสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ เป็นต้น

ทั้งนี้ธนาคารโลกได้มีการรายงานผลกระทบที่เกิดจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตั้งแต่การระบาดในระลอกแรกโดยกล่าวถึงผลกระทบในทางเศรษฐกิจว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจลดลงอย่างมาก บางกิจกรรมหยุดชะงัก ผลจากมาตรการต่างๆ จะทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงักหรือมีต้นทุนที่สูงขึ้นมาก อุปสงค์ของโลกจะลดลงอย่างรุนแรงจากมาตรการทางการเงินที่เข้มงวด โดยรัฐบาลจะต้องเข้ามาดูแลโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้ การลดหย่อนภาษีหรือให้การอุดหนุน การอัดฉีดสภาพคล่องอย่างเหมาะสม (World Bank Group, 2020)

มีรายงานผลการทบทวนผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในระดับโลกและในประเทศไทย (โสภิต นาสืบ, 2564) พบว่ามาตรการต่างๆ ที่ออกมาในการระบาดระลอกแรกนั้นกระทบต่อการจ้างแรงงานใน 9 สาขาการผลิต ครอบคลุมแรงงานมากกว่า 8 ล้านคน โดยแรงงานในภาคการท่องเที่ยวและภาคบริการที่เกี่ยวข้อง เช่น การค้าภัตตาคารและโรงแรมค่อนข้างได้รับผลกระทบที่รุนแรง การจำกัดเวลาปิด-เปิด และนั่งในร้านอาหารส่งผลให้ธุรกิจหลายประเภทต้องออกนอกระบบประกันสังคมจึงไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกรณีว่างงานจากระบบประกันสังคม ส่วนการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส

โควิด 2019 ระลอกสามตั้งแต่เดือนเมษายน 2564 เป็นต้นมานั้น มีความรุนแรงอย่างมากโดยธนาคารโลกได้ประเมินการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในปี พ.ศ. 2564 คาดว่าน่าจะปรับลดลงจากร้อยละ 3.40 ที่เคยคาดการณ์ไว้ลงมาเป็นร้อยละ 2.20 และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรายงานว่า การระบาดในรอบที่สามทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศลดลงอีกครั้งโดยเฉพาะการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนที่ลดลงร้อยละ 2.50

2. มาตรการที่มีผลกระทบทางด้านสังคม เช่น การสั่งปิดสถานศึกษาโดยให้สอนในระบบออนไลน์ ให้งดจัดกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมประเพณีต่างๆ การปิดสนามกีฬา การกักตัวผู้สัมผัสเชื้อ

มีรายงานการวิจัยที่ศึกษาถึงกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ภายหลังที่แก้วยาศรี และ บุญมา สุนทรวีรัตน์, 2564) ในประเด็นด้านสังคมมีคำตอบของกลุ่มตัวอย่างที่น่าสนใจ ดังนี้ ลูกต้องเรียนออนไลน์ไปทำไมหากินไม่ได้ ต้องนั่งเฝ้าลูกเรียนออนไลน์คอยถือไม้ส่ายเพราะลูกเล่นเกมส์ เครียดกว่าโควิดอีก, ต้องจัดระบบการเรียนการสอนใหม่หมด, พ่อบ้านอยู่ต่างจังหวัดจากมาตรการกักตัว ไม่มีโอกาสกลับมาหาเลย, ไม่มีงานรับเงินในหมู่บ้าน มันเจ็บบบ งานบุญงานศพเปลี่ยนไปมาก

และมีรายงานผลการทบทวนผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในระดับโลกและในประเทศไทย (โสภิต นาสืบ, 2564) ในด้านผลกระทบทางด้านสังคมพบว่า ในกลุ่มครัวเรือนที่มีเด็กเล็กจะมีปัญหาที่เพิ่มเติม คือ การไม่มีเวลาดูแลเด็กเล็กของผู้ปกครองหรือขาดผู้ดูแลเด็กเล็กจากการที่โรงเรียนหรือศูนย์เด็กเล็กปิดให้บริการ อีกทั้งทั้งความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเรียนการสอนในระบบออนไลน์ เกือบครึ่งหนึ่งของผู้ตอบ (ร้อยละ 46.20) ไม่พร้อมเรียนในระบบออนไลน์เนื่องจากขาดแคลนอุปกรณ์ในการเรียน เช่น คอมพิวเตอร์ โน้ตบุ๊ก หรือแท็บเล็ต (คิดเป็นร้อยละ 23.50 ของครัวเรือนที่ไม่มีคอมพิวเตอร์) และจากการที่ผู้ปกครองไม่มีเวลาในการช่วยเหลือในการเรียนออนไลน์ (คิดเป็นร้อยละ 18.60)

วิเคราะห์ผลกระทบของการออกมาตรการของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ต่อเศรษฐกิจและสังคม

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาไปมีประเด็นที่จะวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์วิธีที่ใช้ในการพิจารณาออกมาตรการในการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

1.1 มาตรการต่างๆ ที่ออกมาดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาซึ่งถือว่าเป็น “กิจกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน” โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐที่ถือว่าเป็น “ฝ่ายปกครอง” คือ นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายปกครองสารบัญญัติ ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ไปออกมาตรการต่างๆ และมีผลบังคับทั่วไปออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง” ที่เรียกว่า “การออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง” จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

1.2 หลักเกณฑ์ในการออกมาตรการในส่วนกลางเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ใช้วิธีในการออกมาตรการ 2 วิธี คือ

1.2.1 ออกในนามของนายกรัฐมนตรีโดยตรงในรูปแบบของ “ข้อกำหนด” จึงเป็นอำนาจในทางกฎหมายของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวโดยมีข้อกำหนด 2 ลักษณะ คือ มีผลบังคับทั่วไปออกไปสู่ประชาชนโดยตรง และข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการสั่งการภายในที่เรียกว่า “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” ส่งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพียงคำว่า ข้อกำหนดที่ออกไปจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติเพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย แต่ก็มีได้กำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆ ในการออกข้อกำหนดไว้มากกว่านี้

จึงถือว่าขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนก่อนที่จะพิจารณาออกข้อกำหนดมาบังคับใช้

1.2.2 ออกในนามของผู้อำนวยการศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในรูปแบบของคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยมีลักษณะเป็น “มาตรการภายในฝ่ายปกครอง” เพราะไม่ได้ออกไปสู่ประชาชนโดยตรง

ส่วนหลักเกณฑ์ในการออกมาตรการรูปแบบนี้ทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคล และมีที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในการแก้ปัญหาสถานการณ์โควิด 19 เพื่อกลั่นกรองเสนอแนะทางวิชาการ ป้องกัน แก้ไขปัญหา และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถือว่าหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างดีเพราะทำในรูปของเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคลจึงต้องมีการประชุมปรึกษาหารือก่อนที่จะออกมาตรการ และมีผู้ทรงคุณวุฒิให้คำปรึกษาก่อนที่จะออกมาตรการ

1.3 หลักเกณฑ์ในการออกมาตรการในแต่ละจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ออกในรูปแบบของประกาศจังหวัดหรือประกาศกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามในฐานะประธานกรรมการโรคติดต่อจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558

หลักเกณฑ์ก่อนที่จะออกประกาศจังหวัดดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดก่อน โดยเป็นการออกเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการภายในฝ่ายปกครอง คือ ตามข้อกำหนดที่ออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผู้เขียนเห็นว่ายังขาดความชัดเจนในหลักเกณฑ์ก่อนที่จะพิจารณาออกประกาศดังกล่าว

จากการวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์วิธีที่ใช้ในการพิจารณาก่อนที่จะออกมาตรการต่างๆ นั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีหลักเกณฑ์แนวทางที่ชัดเจนก่อนที่จะออกมาตรการต่างๆ

โดยเฉพาะมาตรการที่มีผลบังคับทั่วไปออกไปสู่ประชาชนโดยตรง ซึ่งก็อาจมีข้อดีและข้อเสียดังนี้

ข้อดี คือ ทำให้การออกมาตรการต่างๆ ทำได้อย่างรวดเร็วสอดคล้องกับบริบทของความเป็นโรคอุบัติใหม่ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่มีข้อมูลของการระบาดเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

ข้อเสีย คือ ทำให้มาตรการที่ออกมานั้นมีจำนวนมากมายเพราะออกได้เร็วและง่าย นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและไม่เข้าใจในมาตรการต่างๆ ที่ออกมา

2. วิเคราะห์หลักแห่งความได้สัดส่วนของมาตรการในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

ผู้เขียนวิเคราะห์ตามหลักการย่อย 3 ประการของหลักแห่งความได้สัดส่วน ดังนี้

2.1 หลักแห่งความเหมาะสม มาตรการต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่ออกมานั้นจะต้องคำนึงถึงด้วยว่า สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือไม่ ในการค้นหาวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายทำได้หลายวิธี ในที่นี้ผู้เขียนขอใช้เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายที่อยู่ท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดในการวิเคราะห์ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1.1 มาตรการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ “...และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมี ความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนด มาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว... จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ เห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายฉบับนี้ คือ มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งรัฐเป็นหลัก และปัญหาความมั่นคงแห่งรัฐจะต้องร้ายแรงจนกระทบต่อความเป็นเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาความมั่นคงนี้จะต้องเกิดจากการกระทำของมนุษย์ แต่ตามข้อเท็จจริงของการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทางด้านความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน และปัญหานี้มิได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์แต่อย่างใด การนำพระราชกำหนดฉบับนี้มาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ถือว่าไม่ได้หลักแห่งความเหมาะสม เนื่องจากมาตรการต่างๆ ที่ออกไปบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดฉบับนี้แต่อย่างใด และเห็นได้จากที่มีฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลออกมากวิพากษ์ว่ารัฐบาลใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือเพื่อห้ามการรวมกลุ่มทางการเมือง

2.1.2 มาตรการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งมีการแพร่กระจายของโรคติดต่อที่รุนแรงและก่อให้เกิดโรคระบาดมากผิดปกติกว่าที่เคยเป็นมา ทั้งโรคติดต่อที่อุบัติใหม่และโรคติดต่อที่อุบัติซ้ำ...จึงต้องพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเฝ้าระวัง การป้องกัน และการควบคุมโรคติดต่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและข้อกำหนดของกฎอนามัยระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่อที่รุนแรงและก่อให้เกิดการระบาดมากผิดปกติ ทั้งโรคติดต่อที่อุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ เมื่อพิจารณาถึงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เห็นได้ว่าเป็นโรคอุบัติใหม่ที่มีการแพร่ระบาดได้มากและมีความรุนแรงที่ถึงขั้นเสียชีวิตได้ การนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจเพื่อความปลอดภัยในชีวิต

และร่างกายของประชาชนโดยทั่วไป ถือว่าได้หลักแห่งความเหมาะสม

2.2 หลักแห่งความจำเป็น ภายใต้หลักนี้มาตรการที่นำออกมาบังคับใช้เพื่อป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จะต้องใช้มาตรการที่สร้างผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด เห็นได้ว่ามาตรการหลายอย่างที่ออกมาบังคับใช้ส่วนใหญ่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การห้ามออกนอกเคหสถานในช่วงเวลาที่กำหนด แต่ก็จำกัดเฉพาะช่วงเวลากลางคืนเท่านั้น การห้ามรวมกลุ่มทำกิจกรรมก็ไม่ได้ห้ามโดยเด็ดขาดเพียงแต่มีการจำกัดจำนวนคนผู้เข้าร่วม หรือยกเว้นให้กับกิจกรรมที่มีความจำเป็น การปิดสถานศึกษาก็ทำเท่าที่จำเป็นเมื่อการแพร่ระบาดลงน้อยลงก็นำวิธีการสอนแบบ Onsite มาใช้ ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรการทั้งในส่วนกลางและในแต่ละจังหวัดได้เลือกใช้วิธีการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุดแล้ว ภายใต้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 จึงถือว่าได้หลักแห่งความจำเป็น

2.3 หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ มาตรการที่ออกมาจะต้องเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่มหาชนได้รับความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนและหรือสังคมส่วนรวม เมื่อพิจารณาจากมาตรการต่างๆ ที่ออกมาเห็นได้ว่าความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชนทั่วไปเป็นประโยชน์ที่มหาชนได้รับ ส่วนผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมถือได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนและหรือสังคมส่วนรวม ประเด็นนี้จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลด้วยว่าจะให้ความสำคัญด้านใดระหว่างความเสียหายที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมกับจำนวนผู้ติดเชื้อจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผู้เขียนขอแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาหลักๆ ของการระบาด ดังนี้

2.3.1 การระบาดในรอบแรกซึ่งเริ่มต้นเมื่อเดือนมกราคม 2563 มาตรการที่นำมาใช้มีความเข้มงวดเป็นอย่างมากจนอาจเรียกได้ว่าเป็นการล็อกดาวน์ประเทศ จนส่งผลกระทบต่อประเทศในมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก โดยมีความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนจำนวนมากมาย โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อดูจากประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับ คือ จำนวนผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนา

2019 ที่มีไม่มาก เปรียบเทียบกับความเสียหายต่อเอกชน ทางด้านเศรษฐกิจ เห็นว่าประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับมีไม่มากกว่าความเสียหายที่เอกชนได้รับจากความเสียหาย ทางด้านเศรษฐกิจ มาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในภาพรวมจึงถือว่าไม่ได้หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

2.3.2 การระบอบในรอบที่สองถึงรอบที่ห้า จะเห็นได้ว่ามาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ เริ่มมีมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมน้อยลง แต่ก็ทำให้จำนวนผู้ติดเชื้อมีมากขึ้น แต่ความรุนแรงและอันตรายของโรคลดน้อยลงเพราะจำนวนผู้ได้รับวัคซีนมีมากขึ้น มาตรการต่างๆ ในรอบหลังนี้จึงสร้างความเสียหายให้กับเอกชนน้อยลง จึงถือว่าประโยชน์ที่มหาชนได้รับมีมากกว่าความเสียหายที่เอกชนได้รับ มาตรการที่นำมาใช้ในภาพรวมจึงได้หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

ในภาพรวมทั้งหมดของการกำหนดมาตรการ ภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วน ถือว่าส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน มีที่เป็นประเด็นปัญหา คือ การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรการต่างๆ ถือว่าไม่ได้หลักแห่งความเหมาะสม เนื่องจากมาตรการต่างๆ ที่ออกไปบังคับใช้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดฉบับนี้แต่อย่างใด จึงทำให้มีผู้เห็นต่างจำนวนหนึ่ง และทำให้บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขที่ควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาลดน้อยลง

การนำหลักแห่งความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณาก่อนที่จะมาตรการต่างๆ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี ทำให้ประโยชน์ของเอกชนได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง การกระทำทางปกครองจึงมิใช่มุ่งแต่พิจารณาถึงประโยชน์ของมหาชนเพียงอย่างเดียว เช่น กรณีของเอกชนที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากทางเศรษฐกิจจากมาตรการที่ออกมา รัฐจึงต้องคำนึงถึงสิ่งนี้ด้วย

ข้อเสีย ตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นี้ เมื่อมาตรการที่ออกมาทำให้เอกชนและระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้รับความเสียหาย จึงจำเป็นต้องลดความเข้มงวดของมาตรการต่างๆ ลง ยอมให้มีจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มมากขึ้นซึ่งเป็นสิ่งตามมาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

บทสรุป

จากที่ได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการออกมาตรการของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้บทสรุปตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. การดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ถือว่าเป็น “กิจกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของประชาชน” ที่ดำเนินการโดย “ฝ่ายปกครอง” ไปออกมาตรการต่างๆ และมีผลบังคับทั่วไปออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง” ที่เรียกว่า “การออกกฎของฝ่ายปกครอง” จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่สามารถควบคุมตรวจสอบได้

2. พบว่าหลักเกณฑ์วิธีที่ใช้ในการพิจารณาก่อนที่จะออกมาตรการต่างๆ นั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์แนวทางที่ชัดเจน ก่อนที่จะออกมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการที่มีผลบังคับออกไปสู่ประชาชน

3. การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วน ถือว่าส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน มีที่เป็นประเด็นปัญหา คือ การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรการต่างๆ ถือว่าไม่ได้หลักแห่งความเหมาะสม จึงทำให้มีผู้เห็นต่างจำนวนหนึ่ง และทำให้บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขที่ควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาลดน้อยลง

ข้อเสนอแนะ

เห็นได้ว่ามาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้นั้นส่วนใหญ่จะมีผลกระทบต่อมิติทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก รวมถึงมาตรการที่ออกมามีจำนวนมากมาสร้างความสับสนให้กับประชาชน จึงควรมีการตรากฎหมายกลางขึ้นมาวางหลักให้การใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลางที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาก่อนที่จะออกมาตรการใดๆ มาบังคับใช้ รวมถึงการกำหนดให้

มาตรการต่างๆ ที่ออกมาจะต้องมีการประเมินถึงผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วนก่อนที่จะออกมาตราการนั้นมาบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมโรค. (2565, 13 มกราคม). สถานการณ์ผู้ติดเชื้อ COVID-19 ภายในประเทศ. สืบค้นจาก <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/>
- กายสิทธิ์ แก้วยาศรี และ บุญมา สุนทราวิรัตน์. (2564). แนวทางการดำเนินงานและผลกระทบจากโรคติดเชื้อโคโรนาไวรัส (โควิด-19). *วารสารวิชาการ สาธารณสุขชุมชน*, 1(16), 28-29.
- กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์. (2564). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง*. เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น. 350 ภาคเรียนที่ 1/2564 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง.
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โสภิต นาสืบ. (2564). *รายงานผลการทบทวนผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคโควิด-19 ในระดับโลกและในประเทศไทย*. นนทบุรี: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) กองโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค (กลุ่มเทคโนโลยีและระบาดวิทยา) 9-10.
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น. (ม.ป.ป.). ประกาศคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดขอนแก่น. สืบค้นจาก <http://61.19.254.24/khonkaen6/COVID19/>
- World Bank Group. (2020, 17 November). Saving lives Scaling-up an impact and Getting Bank on Tract, World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper. retrieved from <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2020/11/17/world-bank-group-covid-19-crisis-response>