

สิทธิในการเดินทางของพลเมืองไทยช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดของ โรคโควิด-19 กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดสงขลา

The Rights to Movement of Thai Citizens During The Emergency Situation of The Epidemic COVID-19 Disease Case Study: Songkhla Province.

วฤณดา วงศ์โรจน์^{1*} และ ชัยวัฒน์ โยธี²

Varunada Vongrot^{1*} and Chaiwat Yotee²

¹คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

Faculty of Political Science Prince of Songkla University, Pattani Campus.

*E-mail: Varunada.v@psu.ac.th Tel. (+66)655566387

Received: 13/02/2026, Revised: 05/06/2026, Accepted: 08/06/2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการใช้อำนาจรัฐในช่วงฉุกเฉินการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และ 2) ศึกษาลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนจังหวัดสงขลาในช่วงฉุกเฉินการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ มีกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนในจังหวัดสงขลาใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจงตามกลุ่มอาชีพ เครื่องมือการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์ เก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาและนำเสนอผลการวิจัยเชิงบรรยาย ผลการวิจัยพบว่า 1) ลักษณะการใช้อำนาจรัฐช่วงฉุกเฉิน มีกลไกการใช้กฎหมายด้านความมั่นคง นายกรัฐมนตรีบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจใช้อำนาจฉุกเฉินสั่งการโดยตรง จัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ออกคำสั่งไปยังหน่วยปฏิบัติทั่วประเทศ 2) ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิในการเดินทางบางประการหรือใช้ได้แต่ไม่เต็มที่ จากการที่รัฐประกาศใช้มาตรการปิดเมืองใน 4 มาตรการหลัก คือ มาตรการลดการเคลื่อนย้ายการเดินทางของประชาชน มาตรการปิดสถานที่เสี่ยง มาตรการควบคุมเดินทางเข้าจังหวัด และมาตรการห้ามออกนอกบ้านกลางคืน โดยเฉพาะมาตรการควบคุมการเดินทางเข้าจังหวัดและมาตรการห้ามออกนอกบ้านกลางคืนเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเกินความจำเป็น และทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านมารัฐบาลรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ ศบค. เพียงหน่วยเดียว องค์กรในระดับพื้นที่ขาดอำนาจอิสระในการปรับใช้มาตรการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จริง เกิดการบังคับใช้มาตรการเกินความจำเป็น ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยเสนอว่า ในภาวะฉุกเฉิน รัฐควรใช้อำนาจฉุกเฉินเท่าที่จำเป็นและควรเพิ่มบทบาทการตัดสินใจกับองค์กรในพื้นที่ร่วมกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ที่เป็นจริง

คำสำคัญ: การจำกัดสิทธิ โควิด-19 สิทธิในการเดินทาง อำนาจฉุกเฉิน

Abstract

This research article aims to: 1) examine the exercise of state power during the COVID-19 pandemic emergency, and 2) investigate the characteristics of the rights to movement among residents of Songkhla Province during the COVID-19 pandemic emergency. A qualitative research methodology was employed, with participants selected from the population of Songkhla Province through purposive sampling based on occupational groups. The research instruments consisted of interview guides, with data collected through in-depth interviews and focus group discussions. Data were analyzed using content analysis and findings are presented in a descriptive format. The findings reveal that: 1) the exercise of state power during the emergency period was characterized by the invocation of national security legislation, through which the Prime Minister administered the country under a centralized power structure, issuing direct orders through the COVID-19

Situation Administration Centre (CCSA) to implementing units nationwide; and 2) residents of Songkhla Province were either entirely unable to exercise certain rights to movement or were able to do so only in a restricted capacity, as a result of four principal lockdown measures: the reduction of population movement, closure of high-risk premises, inter-provincial travel controls, and nighttime curfew orders. In particular, the inter-provincial travel control measures and the nighttime curfew constituted restrictions on the right to movement that exceeded what was reasonably necessary. Collectively, these findings indicate that the centralization of decision-making authority within the CCSA as the sole command unit, without adequate independent authority at the local organizational level to adapt measures to actual area-specific conditions, resulted in the enforcement of measures beyond necessity, directly affecting the rights and liberties of residents in Songkhla Province. The researchers recommend that in emergency situations, the state should exercise emergency powers only to the extent strictly necessary and should enhance the decision-making role of local organizations in jointly formulating measures that are genuinely responsive to conditions on the ground.

Keywords: Rights Restriction, COVID-19, Rights to Movement, Emergency Power

1. บทนำ

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ซึ่งเป็นโรคอุบัติใหม่ทางการแพทย์ เริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 และแพร่กระจายอย่างรวดเร็วไปทั่วโลก โดย ณ วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 องค์การอนามัยโลก รายงานยอดผู้ติดเชื้อสะสม 4,098,018 ราย และเสียชีวิต 283,271 ราย (WHO, 2020: online) สำหรับประเทศไทยพบการแพร่ระบาดเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2563 ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและสร้างความตื่นกลัวต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง (Songkhla Provincial Statistical Office, 2021: 3) รัฐบาลจึงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักรในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 (Declaration of an Emergency Situation in all areas of the Kingdom of Thailand, 2020: 1) โดยนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้เพื่อออกมาตรการพิเศษในการควบคุมสถานการณ์ ตลอดระยะเวลาสามปีของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (พ.ศ. 2563–2565) รัฐบาลอาศัยกฎหมายความมั่นคงซึ่งเอื้อให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จ นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับลักษณะการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) เพื่อทำหน้าที่ออกมาตรการสกัดกั้นการแพร่ระบาด ผลกระทบที่ตามมาครอบคลุมทั้งมิติเศรษฐกิจที่ระบบเศรษฐกิจหยุดชะงักอย่างฉับพลัน และมิติสังคมที่เกิดรูปแบบการดำเนินชีวิตในวิถี New Normal พร้อมกับการเว้นระยะห่างทางสังคมที่นำพาประชาชนกลับสู่ความโดดเดี่ยว (Satha-anan, 2020: 17)

ท่ามกลางวิกฤตดังกล่าว ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือประชาชนไทยส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามมาตรการปิดเมือง (lockdown) อย่างแข็งขัน ทั้งการเว้นระยะห่างทางสังคม การงดเคลื่อนย้ายข้ามจังหวัด และการปฏิบัติตามคำสั่งเคอร์ฟิว (curfew) สะท้อนให้เห็นภาวะที่ประชาชนต้องเลือกระหว่างสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ด้านความปลอดภัยของส่วนรวม ในประเด็นนี้ Athitphat (2023: 560) ศึกษามาตรการของรัฐบาลจีนในเมืองอู่ฮั่นและพบว่า มาตรการปิดเมืองมิใช่สาเหตุหลักของการลดทอนเสรีภาพ หากแต่พฤติกรรมการทำงานของรัฐบาลที่บกพร่องหรือเกินขอบเขต กลับเป็นปัจจัยสำคัญที่กีดกันการเข้าถึงเสรีภาพและทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินและลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนในจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของภาคใต้และมีพรมแดนติดต่อกับมาเลเซีย การที่จังหวัดสงขลาถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด (โซนสีแดงเข้ม) ต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิในการเดินทางของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาดังกล่าวจึงนับเป็นกรณีศึกษาที่มีคุณค่าทางวิชาการสำหรับการวิจัยครั้งนี้

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรคโควิด-19
2. เพื่อศึกษาลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนจังหวัดสงขลาช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรคโควิด-19

1.2 การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดด้วยอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

แนวคิดด้วยอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินมีรากฐานทางทฤษฎีที่สำคัญจากงานของ Schmitt (2007 cited in Leelapatana, 2021: 2-4) ซึ่งได้อธิบายลักษณะของอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ 2 มุมมอง มุมมองแรกเชื่อว่าอำนาจฉุกเฉินเป็นความพยายามของรัฐในการจัดการปัญหาเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความสงบสุขของประเทศ โดยมีองค์ประกอบหลักสองประการ คือ อำนาจขององค์อธิปัตย์และการเมืองในการกีดกัน (sovereign authority and the politics of exclusion) ส่วนมุมมองที่สองเสนอว่าผู้มีอำนาจสูงสุดควรเป็นผู้กำหนดมาตรการฉุกเฉินและมีสิทธิระงับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ เมื่อประเทศเผชิญกับภัยคุกคามที่คุกคามความปลอดภัยของประชาชนและความอยู่รอดของรัฐ แนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาต่อโดย Agamben (2005 cited in Giordanengo, 2016: 1-3) ผ่านแนวคิดเรื่องสถานการณ์แห่งการยกเว้น (the state of exception) Agamben อธิบายว่าการระงับการบังคับใช้กฎหมายในช่วงวิกฤตนั้นมีประวัติศาสตร์ย้อนไปถึงยุคปฏิวัติฝรั่งเศส และในปัจจุบันกลายเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลทั่วโลกนำมาใช้เป็นปกติ กล่าวคือ เมื่อรัฐเผชิญกับภัยคุกคามร้ายแรง ฝ่ายบริหารมักได้รับอำนาจพิเศษผ่านการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเปิดช่องให้กฎหมายหรือบรรทัดฐานอื่น ๆ ถูกละเมิดโดยรัฐได้ อย่างไรก็ตาม Agamben มีข้อวิพากษ์ต่อแนวคิดของ Schmitt ในประเด็นสำคัญ โดยเสนอว่าการให้อำนาจฝ่ายบริหารออกข้อยกเว้นเหนือกรอบกฎหมายปกตินั้นควรมีการกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้อำนาจให้เป็นกฎหมายที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้า เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐในภาวะฉุกเฉินอาจนำไปสู่การควบคุมสังคมอย่างไร้ขอบเขต และส่งผลให้พลเมืองสูญเสียสถานะและสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอของ Agamben ในประเด็นนี้ และนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐไทยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในการวิจัยครั้งนี้

แนวคิดด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพในสถานการณ์ฉุกเฉิน

สิทธิในการเดินทาง (the Right to Movement) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครอบคลุมทั้งเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายภายในประเทศและการเดินทางออกนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวมิใช่สิทธิที่เด็ดขาด เนื่องจากหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) ได้จำแนกสิทธิออกเป็น 2 ประเภท (Institute for Human Rights and Peace Studies, 2015: 60-61) ได้แก่ สิทธิที่สามารถลิดรอนได้ เช่น สิทธิเสรีภาพในการเดินทางซึ่งอาจถูกจำกัดเพื่อให้รัฐบาลสามารถประกาศเคอร์ฟิวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และสิทธิที่ลิดรอนไม่ได้ เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพทางความคิดและศาสนา และสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองในทุกสถานการณ์

การลิดรอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพมักเกิดขึ้นเมื่อรัฐประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งในบริบทของประเทศไทยมีการดำเนินการเช่นนี้อยู่หลายครั้ง อาทิ กรณีเหตุการณ์ประท้วงของกลุ่มคนเสื้อแดงในปี พ.ศ. 2553 และกรณีความขัดแย้งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ Chaiyaduang (2000: 28) ได้ชี้ว่าการที่รัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนจะเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมนั้น สามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อเกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวมและมุ่งสร้างเสถียรภาพภายในสังคม โดยผู้ใช้อำนาจรัฐต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นอย่างชัดเจน และต้องดำเนินการภายในขอบเขตของกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว โดยยอมรับความจำเป็นของการใช้อำนาจรัฐเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนเป็นการชั่วคราวในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่ขณะเดียวกันก็เน้นย้ำว่าการใช้อำนาจดังกล่าวต้องยึดโยงกับบริบทพื้นที่และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง คณะผู้วิจัยจึงนำแนวคิดนี้มาประกอบการศึกษาเพื่ออธิบายลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนจังหวัดสงขลาภายใต้มาตรการต่าง ๆ ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

2. วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และการวิจัยเชิงสำรวจภาคสนาม (field survey research) โดยกำหนดพื้นที่ศึกษาในจังหวัดสงขลา

2.1 กลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาในครั้งนี้คือ ประชาชนในจังหวัดสงขลาที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากมาตรการต่างๆ ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินฯ โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 50 คน จากอำเภอที่พบผู้ติดเชื้อโรคโควิด-19 สูงสุด 5 อันดับแรก ในจังหวัดสงขลาหรือมีพื้นที่เชื่อมกับพรมแดนประเทศมาเลเซีย ได้แก่ อำเภอหาดใหญ่ สะเดา เทพา นาทวี และเมืองสงขลาใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) แบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง จำนวน 10 คน และกลุ่มประชาชนทั่วไปที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ จำนวน 40 คน โดยกลุ่มหลังจำแนกตามลักษณะการประกอบอาชีพออกเป็น 4 กลุ่มย่อย ได้แก่ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ผู้ประกอบการหรือพนักงานเอกชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และนักศึกษา การกำหนดจำนวนผู้ให้ข้อมูล 50 คน มีเหตุผลรองรับ กล่าวคือ การศึกษาครอบคลุม 5 พื้นที่ จึงกระจายผู้ให้ข้อมูลพื้นที่ละ 10 คน เพื่อสะท้อนบริบทเชิงพื้นที่ที่แตกต่างกัน ประกอบกับความหลากหลายของกลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการจำกัดการเดินทางในลักษณะต่างกัน จึงจำเป็นต้องใช้จำนวนผู้ให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อความหลากหลายของมุมมอง ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยใช้เกณฑ์การอิ่มตัวของข้อมูล (data saturation) เป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือ โดยหยุดเก็บข้อมูลเมื่อไม่ปรากฏประเด็นใหม่จากผู้ให้ข้อมูลรายต่อไป

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัยนี้ คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) เป็นข้อคำถามแบบปลายเปิด กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้าในประเด็นที่ศึกษาจากแนวคิดการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินและแนวคิดว่าด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสรุปกำหนดเป็นประเด็นที่ใช้ศึกษา

2.3 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้พัฒนาเครื่องมือการวิจัยและตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา โดยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน เพื่อประเมินความถูกต้องและความสอดคล้องของข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย จากนั้นนำคะแนนที่ได้มาคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruence: IOC) โดยข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไปถือว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสามารถนำไปใช้ได้ คณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงแก้ไขข้อคำถามที่มีค่า IOC ต่ำกว่าเกณฑ์ตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิก่อนนำไปใช้เก็บข้อมูลจริง

2.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยตรง และข้อมูลทุติยภูมิที่รวบรวมจากประกาศและคำสั่งของหน่วยงานราชการ เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนหนังสือ ตำรา และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง กำหนดขอบเขตเนื้อหาในช่วงที่รัฐบาลไทยประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2565

2.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงอุปนัย (Inductive Content Analysis) ควบคู่กับการวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis) เริ่มจากการถอดความข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มให้เป็นข้อความ จากนั้นดำเนินการให้รหัสข้อมูลจากสิ่งให้ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนออกมาโดยตรง แล้วจึงจัดกลุ่มรหัสที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อพัฒนาเป็นหมวดหมู่ (categories) และแก่นสาระ (themes) ที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้เทคนิคการ

ตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน ได้แก่ เวลา สถานที่ และบุคคล เพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มามีความแม่นยำและเชื่อถือได้ ก่อนนำมาเสนอผลในรูปแบบการพรรณนาตามวิถูประสงค์การวิจัย

3. ผลการศึกษาและอภิปรายผล

3.1 ผลการศึกษา

3.1.1 จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ศึกษาการใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ผลจากการศึกษาพบว่า รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2563 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2565 โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายด้านความมั่นคง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นเครื่องมือหลักในการเข้าควบคุมและแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค กลไกทางกฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถบริหารประเทศในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (centralization) โดยผูกขาดการใช้อำนาจฉุกเฉินไว้ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สามารถออกคำสั่งได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา (Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, 2005: 5) นอกจากนี้ยังมีการโอนอำนาจของรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงตามที่กฎหมายกำหนดมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว (Prime Minister's Office Statement on the Declaration of an Emergency Situation under the Emergency Decree, 2020: 1) การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับประชาชนในช่วงวิกฤต โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในจังหวัดสงขลา ทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ต่างสะท้อนความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จในช่วงแรกมีความจำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนั้น เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับโรคโควิด-19 ยังไม่กระจ่างชัดและประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้รัฐบาลจัดการปัญหาอย่างเร่งด่วน ดังผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขชำนาญงาน ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“...การให้อำนาจกับนายกฯในช่วงแรกถือว่ามีความจำเป็นที่ต้องทำ เพราะช่วงนั้นเริ่มมีคนตาย เยอะขึ้นโดยที่คนทั่วไปส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักโรคนี้กัน การป้องกันถือเป็นสิ่งสำคัญและต้องพึ่งอำนาจเด็ดขาดจากนายกรัฐมนตรี...”

มณี (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 27 กุมภาพันธ์ 2566

การใช้อำนาจดังกล่าวนำไปสู่การจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (ศบค.) ในฐานะศูนย์กลางการสั่งการและกำหนดมาตรการควบคุมทั่วประเทศ โดยส่งต่อนโยบายเป็นกรอบปฏิบัติไปยังระดับจังหวัด โดยการบริหารจัดการในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจในมาตรา 9 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นผู้กำกับบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินทุกมิติ ในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ และพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 มาตรา 20 กำหนดให้มีคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีเอกภาพ สามารถบริหารจัดการในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ นอกจากมีการบริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการโรคติดต่อระดับจังหวัดแล้ว จังหวัดมีการตั้งคณะทำงาน ศบค. จังหวัด (Division of Regional and Local Administration System Development, OPDC, 2021: Executive Summary) รูปแบบการทำงานดังกล่าวสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินปกติกับชุดคณะทำงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ศบค.จังหวัดสงขลา มีอำนาจกำหนดมาตรการที่เข้มงวดกว่าที่ ศบค. กำหนดได้ แต่ไม่สามารถผ่อนคลายน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยการทำงานของ ศบค. จังหวัดสงขลา จะคู่ขนานไปกับชุดคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดสงขลา และออกคำสั่งผ่านคณะกรรมการชุดนี้ (Songkhla Provincial Communicable Disease Committee, 2021: 1-3) อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ ศบค. เพียงหน่วยเดียวส่งผลให้องค์กรในระดับพื้นที่ไม่มีอำนาจอิสระในการปรับใช้มาตรการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ดังปรากฏในกรณีจังหวัดสงขลาที่แม้สถานการณ์การแพร่ระบาดจะคลี่คลายลงแล้ว แต่ยังคงต้องบังคับใช้มาตรการตามที่ ศบค. กำหนดต่อไป

จนเกิดการบังคับใช้มาตรการที่เกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในจังหวัดสงขลา

จากผลการศึกษาสามารถสรุปลักษณะการใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ได้เป็นข้อค้นพบหลัก 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก การใช้อำนาจผ่านกลไกกฎหมายพิเศษ รัฐบาลอาศัยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นเครื่องมือหลักในการมอบอำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเบ็ดเสร็จในการออกนโยบายเร่งด่วนโดยไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ ประการที่สอง การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ รัฐบาลรวมอำนาจการบริหารจัดการวิกฤตไว้ที่ส่วนกลางผ่าน ศบค. เพียงหน่วยเดียว ส่งผลให้องค์กรในระดับพื้นที่ขาดอำนาจอิสระในการปรับใช้มาตรการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และประการที่สาม การบังคับใช้มาตรการเกินความจำเป็น การรวมศูนย์อำนาจนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการที่ยืดเยื้อเกินกว่าความจำเป็น ดังปรากฏในกรณีจังหวัดสงขลาที่ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรการของ ศบค. แม้สถานการณ์การแพร่ระบาดในพื้นที่จะคลี่คลายลงแล้ว ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าที่ความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤตจะพึงกระทำได้ ดังที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.1.2 จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 ศึกษาลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนจังหวัดสงขลาช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ผลจากการศึกษาพบว่า

ในช่วงสถานการณ์ที่ไม่ปกติของสังคมไทยจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อย่างรุนแรงไปทั่วทั้งประเทศ การที่รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหานี้ให้ได้อย่างรวดเร็วทำให้มีการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงและออกคำสั่งเป็นจำนวนมาก ภาพโดยรวมการบังคับใช้กฎหมายในขณะนั้นสะท้อนให้เห็นถึงมิติการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนขยายออกเป็นวงกว้างชัดเจน ซึ่งหากประเทศอยู่ในสภาวะปกติอาจถือเป็นการขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) แต่ในขณะที่ประเทศกำลังถูกคุกคามจากภัยอันตรายของโรคติดต่อร้ายแรง กล่าวได้ว่า ถือเป็นสิทธิในกรอบกติการะหว่างประเทศที่สามารถถูกจำกัดได้เป็นเหตุผลเฉพาะโดยมีกรอบเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปสมควรแก่เหตุผลในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ดังข้อความที่ปรากฏอยู่ในหลักสากลการประกาศรับรองระเบียบปารีสว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในปี ค.ศ.1984 ข้อความตอนหนึ่งระบุไว้ว่า “...ในช่วงระยะเวลาของการประกาศภาวะฉุกเฉิน กำหนดให้รัฐอาจดำเนินการตามมาตรการที่อาจลดทอนจากพันธกรณีแห่งการเคารพและให้ความมั่นคงแก่บุคคลทุกคนภายในดินแดนตามหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากลนั้นได้ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เสื่อมเสียจากสิทธิที่กำหนดไว้ในระดับสากล” (American Journal of International Law, 1985) อย่างไรก็ตาม แม้การใช้อำนาจฉุกเฉินของรัฐบาลอยู่บนความชอบธรรม แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับประชาชนชาวไทยที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพยังเป็นประเด็นที่น่าสนใจและติดตาม เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตที่มีอยู่หากเกิดสถานการณ์ลักษณะเช่นนี้อีกต่อไปในภายภาคหน้า

ในกรณีพื้นที่จังหวัดสงขลาถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด (โซนสีแดงเข้ม) ติดต่อกันยาวนาน 3 ปี มีการประกาศใช้คำสั่งและมาตรการต่าง ๆ มากมาย เป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถเคลื่อนย้ายเดินทางได้อย่างสะดวกหรือมีอิสระดังเช่นในภาวะปกติ ในลักษณะเช่นนี้ถือว่าการกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนไว้อย่างชัดเจนด้วยความสำคัญในประเด็นที่กล่าว จากการลงพื้นที่ในจังหวัดสงขลาของผู้วิจัยพบว่า ประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพ ประกอบด้วย ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ผู้ประกอบการหรือพนักงานเอกชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และนักศึกษา สะท้อนถึงลักษณะการใช้สิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิในการเดินทางที่แตกต่างกันออกไปภายใต้การประกาศใช้มาตรการปิดเมือง (lock down) ทั้ง 4 หลักการ คือ 1) มาตรการลดการเคลื่อนย้ายการเดินทางของประชาชน 2) มาตรการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรคโควิด-19 3) มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลา และ 4) มาตรการห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) มาตรการลดการเคลื่อนย้ายการเดินทางของประชาชน ผลการศึกษา ลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนในภาพรวมทุกอาชีพและเป็นรายกลุ่มอาชีพ พบว่า บริบทในการดำเนินชีวิตของผู้คนส่วนใหญ่เน้นทำกิจกรรมกันในพื้นที่พักอาศัยของตนไม่ค่อยสามารถเข้าร่วมกิจกรรมนอกสถานที่ ด้วยข้อจำกัดจากคำสั่งให้งดกิจกรรมรวมกลุ่มหรือจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมไม่เกิน 50 คนขึ้นไปที่มีบทลงโทษตามกฎหมายชัดเจน โดยเฉพาะกรณีการเข้าร่วมประกอบพิธีกรรมทางศาสนาที่ประชาชนไม่สามารถเดินทางไปประกอบศาสนกิจทำได้อย่างอิสระ ทำให้มีการปรับตัวและปรับรูปแบบของกิจกรรมทางศาสนาขึ้นมาใหม่โดยยึดตามประกาศเจ้าคณะจังหวัดสงขลาในศาสนาพุทธ และตามแถลงการณ์สำนักจุฬาราชมนตรีในศาสนาอิสลาม ข้อจำกัดการใช้สิทธิในลักษณะดังกล่าวล้วนส่งผลต่อสภาพจิตใจของประชาชนในการใช้ชีวิตตามหลักศาสนาก่อให้เกิดภาวะเครียดวิตกกังวลมากขึ้น อย่างเช่น กรณีมีญาติเสียชีวิตแต่ไม่สามารถเดินทางไปร่วมพิธีกรรมตามหลักศาสนาได้ ดังผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นข้าราชการศาลในอำเภอนาทวี ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“... เรื่องการใช้ชีวิตตามหลักศาสนาอย่างเช่น ศาสนาอิสลามภายหลังการฝังศพ 7 วัน ทำให้ผู้คนที่มาร่วมงานหรือร่วมสวดต่าง ๆ ภายในงานลดน้อยลง ส่งผลต่อความรู้สึกของญาติผู้เสียชีวิต...”

อุสมาน (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 7 มีนาคม 2566

เช่นเดียวกับในกลุ่มอาชีพ กรณีกลุ่มผู้ประกอบการกับมาตรการลดการเคลื่อนย้ายการเดินทางของประชาชน เนื่องจากลูกค้าหรือผู้รับบริการไม่สามารถเดินทางมาด้วยตนเอง อีกทั้งต้องระมัดระวังในการเคลื่อนย้ายเดินทางที่ห้ามรวมตัวกันเกินกฎหมายกำหนด ผู้ประกอบการจึงไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างสะดวกราบรื่นจนกระทบต่อรายได้อย่างมาก ดังผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นเจ้าของร้านตัดเสื้อผ้าในอำเภอเทพา ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“... การใช้มาตรการไม่ออกเดินทางนอกบ้าน ส่งผลในเรื่องการติดต่อพูดคุยกับลูกค้าเพราะทำให้ลูกค้าไม่สามารถเดินทางเข้ามาเลือกผ้าและวัดตัวเพื่อตัดเย็บเสื้อผ้ากับทางร้านได้ บางรายขอยกเลิกหรือเลื่อนการตัดเย็บ ทำให้กระทบต่อรายได้...”

รัตนา (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 21 กุมภาพันธ์ 2566

สำหรับกรณีกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ จากการประกาศใช้บุคลากรทำงานจากที่บ้าน (work from home) ทำให้ไม่สามารถเคลื่อนย้ายเดินทางมาสถานที่ทำงานได้พร้อมกันทุกคน การทำงานของคนกลุ่มนี้ค่อนข้างตึงเครียด ขาดความคล่องตัวหรือความสะดวกสบายในการทำงานลดน้อยลงกว่าปกติ และส่งผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการกับประชาชนที่ลดลงตามไปด้วย ดังผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในอำเภอเมืองสงขลา ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“...มีการออกคำสั่งให้บุคลากร work from home ตั้งแต่ในช่วงแรกของการระบาด โดยมีการจัดทำแผน work from home ที่มีการปรับตามสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคในจังหวัด ในส่วนตัวก็มีความอึดอัดในการทำงานแบบนี้ เพราะไม่ค่อยคล่องตัวในการทำงานหรือเข้ามาในสำนักงานที่ค่อนข้างลำบาก แต่ก็ไม่ต้องการขัดต่อนโยบายรัฐ...”

เตือนใจ (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 3 มีนาคม 2566

ดังที่กล่าวมาสามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยได้ว่า ภายใต้มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลา พบลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในหลายมิติ กล่าวคือ ประชาชนไม่ค่อยเคลื่อนย้ายเดินทางหรือเข้าร่วมกิจกรรมนอกสถานที่ดังเช่นในภาวะปกติ โดยผลที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกได้ตามกลุ่มอาชีพ ดังนี้ กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐได้รับผลกระทบจากนโยบาย work from home การจำกัดขอบเขตการใช้สิทธินี้ยังทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน โดยเฉพาะประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน กลุ่มผู้ประกอบการ ได้รับผลกระทบในมิติด้านเศรษฐกิจเนื่องจากลูกค้าไม่สามารถเดินทางมาใช้บริการได้ตามปกติ ผู้ประกอบการร้านค้าไม่สามารถให้บริการได้โดยตรง การจำกัดขอบเขตการใช้สิทธินี้จึงมีผลต่อรายได้ที่ลดลง และกลุ่มประชาชนทั่วไปได้รับผลกระทบในมิติสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะการไม่สามารถเดินทางไปร่วมพิธีกรรมทางศาสนาได้อย่างอิสระ ซึ่งก่อให้เกิดความเครียดและความวิตกกังวลในการดำเนินชีวิตตามหลักศาสนา

2) มาตรการปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรคโควิด-19 ผลการศึกษาพบว่า คำสั่งให้ปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรค เพื่อลดการรวมตัวลดความแออัดของพื้นที่และเพิ่มระดับความเข้มงวดกับประชาชนในจังหวัดสงขลาไม่ทำให้สามารถเคลื่อนย้ายเดินทางได้อย่างสะดวกในกรอบมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม (social distancing) ในที่นี้กล่าวถึงเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการร้านค้าในจังหวัดสงขลาที่ถูกสั่งปิดให้บริการเป็นการชั่วคราว เช่น ห้างสรรพสินค้า ร้านเสริมสวยหรือร้านเสริมความงาม ร้านนวดเพื่อสุขภาพ ร้านอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการร้านค้าต้องปรับตัวทั้งเรื่องการค้าขายเพื่อหารายได้ และการไม่มีรายได้แต่ยังคงมีรายจ่ายเท่าเดิม ในบางรายที่ผู้ประกอบการประสบปัญหาด้านการเงินอย่างหนักต้องปิดกิจการถาวรหรือพนักงานของร้านค้าที่ต้องสูญเสียรายได้อย่างกะทันหัน ดังให้ผู้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นเจ้าของกิจการร้านค้า ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“...การสั่งปิดร้านนวดเป็นสิ่งที่กะทันหันมากเกินไป จนพนักงานร้านนวดภายในร้านไม่สามารถปรับตัวได้ทันเพราะจะต้องขาดรายได้ เราคิดว่ามันไม่ยุติธรรมสำหรับร้านนวด อาชีพที่เราสามารถหาทางป้องกันได้ ไม่ควรถึงขั้นปิดกิจการแบบนี้ รัฐควรหามาตรการอื่น...”

นกน้อย (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 7 เมษายน 2566

“...ในช่วงสั่งปิดห้างสรรพสินค้า 1 เดือน ทางห้างสรรพสินค้าไม่คิดค่าเช่าร้านและร้านค้าได้ออกไปเช่าพื้นที่ข้างนอกห้างเพื่อหารายได้ทดแทน แต่อาจจะไม่เท่าเดิมคือรายได้ทางร้านลดลงเกินครึ่ง...”

สุจินต์ (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 27 กุมภาพันธ์ 2566

ดังที่กล่าวมาสามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยได้ว่า ภายใต้มาตรการปิดสถานที่เสี่ยงฯ พบลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะคำสั่งปิดสถานประกอบการชั่วคราวในจังหวัดสงขลา ครอบคลุมสถานที่หลากหลายประเภท ได้แก่ ห้างสรรพสินค้า ร้านเสริมสวย ร้านนวดเพื่อสุขภาพ ร้านอินเทอร์เน็ต และอื่น ๆ ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและลูกจ้างใน 3 ลักษณะสำคัญ ลักษณะแรกคือการสูญเสียรายได้อย่างฉับพลัน โดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างและผู้มีรายได้รายวันที่ไม่มีโอกาสปรับตัวล่วงหน้า ลักษณะที่สองคือการค่าใช้จ่ายคงที่ที่ยังคงดำเนินต่อไปแม้ไม่มีรายได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการบางรายต้องปิดกิจการถาวร และลักษณะที่สามคือการปรับตัวของผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ เช่น การย้ายไปเช่าพื้นที่ภายนอกหรือปรับช่องทางการค้าขายผ่านระบบออนไลน์ แต่รายได้ก็ยังคงลดลง

3) มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาในพื้นที่จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมประชาชนทุกอาชีพหากต้องการเคลื่อนย้ายเดินทางข้ามพรมแดนประเทศหรือข้ามเขตพื้นที่จังหวัด มีลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนภายใต้มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลาที่ไม่แตกต่างกัน ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี ดังนี้

ในกรณีที่ 1 การเคลื่อนย้ายเดินทางข้ามพรมแดนประเทศ ผู้ที่เดินทางชาวไทยหากมีความประสงค์จะเดินทางข้ามฝั่งจากประเทศมาเลเซียกลับเข้าประเทศไทยไม่สามารถเดินทางได้ในทันทีทันใด และการขอเดินทางกลับเข้าประเทศไทยยังมีเงื่อนไขที่เข้มงวดและซับซ้อนทำให้ประชาชนชาวไทยที่อยู่ในต่างแดนต้องปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนขอเดินทางขอเข้าสู่ประเทศที่เป็นดินแดนบ้านเกิดของตนเองเป็นครั้งแรกในชีวิต อาทิ ต้องมีหนังสือรับรองการเดินทางเข้าประเทศที่สถานเอกอัครราชทูตฯ หรือสถานกงสุลใหญ่ฯ ออกให้ ต้องมีเอกสารใบรับรองแพทย์ที่ออกมาแล้วไม่เกิน 72 ชั่วโมง และการเดินทางเข้าประเทศต้องลงทะเบียนจองวันที่จะเดินทางกลับเข้ามาประเทศไทยผ่านทางเว็บไซต์มาล่วงหน้าซึ่งจำกัดจำนวนผู้เดินทางไม่เกิน 300 คนต่อวันต่อจุดพรมแดน การใช้สิทธิการเดินทางของผู้ที่เดินทางชาวไทยต้องผ่านกระบวนการในการขอเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยในหลายขั้นตอน ประกอบกับรูปแบบวิธีการเดินทางเข้าประเทศที่ยุ่งยากมากเกินไปทำให้บางคนตัดสินใจไม่เดินทางกลับหรือเดินทางกลับเข้ามาภายในประเทศไม่ทันภายหลังจากที่ประเทศมาเลเซียประกาศปิดประเทศ ในลักษณะนี้ทำให้มีผู้เดินทางชาวไทยตกค้างอยู่ในประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนมาก มาตรการนี้ทำให้ประชาชนชาวไทยที่อยู่นอกประเทศส่วนหนึ่ง รู้สึกถึงเงื่อนไขที่รัฐบาลสร้างขึ้น เพื่อกีดขวางการใช้สิทธิอย่างชัดเจน ในการเข้าถึงสิทธิพลเมืองในการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนเอง ดังให้ผู้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดสงขลา ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“...ไม่มีประเทศไหนเลยที่สร้างมาตรการชะลอประชาชนกลับบ้านเหมือนของไทย เรียกร้องให้ประชาชนนอกประเทศแสดงเอกสารที่ไม่จำเป็นและไม่มีประเทศใดในโลกที่ปฏิเสธการเข้าเมืองของประชาชนชาติตนเอง...”

มุต (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 27 กุมภาพันธ์ 2566

ในกรณีที่ 2 การเคลื่อนย้ายเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัด ผู้ที่ต้องการเดินทางไม่สามารถเดินทางข้ามเขตไปยังจังหวัดอื่นได้ในทันที ด้วยเป็นเพราะมาตรการควบคุมการเดินทางผ่านจุดข้ามเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา ผู้ที่ต้องการเดินทางต้องไปยื่นคำร้องขอใช้สิทธิเดินทางเข้า-ออกภายในพื้นที่จังหวัดกับหน่วยงานราชการที่ระบุไว้เพื่อให้ออกเอกสารรับรองความจำเป็นในการเดินทางและแสดงไว้เป็นหลักฐานกับเจ้าหน้าที่ประจำจุดตรวจผ่านข้ามเขต การที่ผู้ที่ต้องการเดินทางต้องยื่นคำร้องขอใช้สิทธิเดินทางเข้า-ออกข้ามเขตพื้นที่จังหวัด แต่ด้วยรายละเอียดและระเบียบขั้นตอนที่สับสน ก่อให้เกิดความเสียหายต่าง ๆ ต่อผู้ที่ต้องการเดินทางด้วยความจำเป็นอย่างเร่งรีบอย่างเช่นกรณีญาติพี่น้องเจ็บป่วยกะทันหันแต่ไปไม่ทันจนกระทั่งเสียชีวิต การจำกัดขอบเขตการใช้สิทธินี้ได้สร้างความไม่พอใจต่อมาตรการนี้โดยมองว่าเป็นมาตรการที่ใช้เกินความจำเป็น ดังผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นนักศึกษาในอำเภอหาดใหญ่ ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“... ตอนอย่าเสียที่จังหวัดตรัง ตอนท่านใกล้เสีย พ่อโทรมาให้ไปหายาก่อน แต่หนูก็ไม่สามารถเดินทางไปได้เลย เพราะต้องขอเอกสารยุ่งยากมาก และทราบมาว่าตรงบริเวณหน้าด่านได้ข่าวว่ารถติดเป็นกิโล ก็ไม่รู้จะทำยังไงได้แต่นั่งร้องไห้เสียใจและอัดอัดกับมาตรการนี้มาก...”

ชญาดา (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 16 กุมภาพันธ์ 2566

อีกทั้งเมื่อผู้เดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลาแล้ว ผู้ที่เดินทางทุกคนต้องถูกกักตัวเพื่อคัดกรองตรวจหาเชื้อโรคและกักตัวเฝ้าสังเกตอาการเป็นเวลา 14 วัน โดยให้กักตัวอยู่ภายในศูนย์กักตัวที่หน่วยงานภาครัฐกำหนด (state quarantine) หรืออยู่แต่ภายในบ้านของตัวเอง (Home Isolation) สำหรับแนวทางการกักตัวของผู้ที่เดินทางได้ส่งผลกระทบต่อรายได้โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่ต้องหาเลี้ยงชีพแบบมีรายได้น้อยวัน จนเป็นเหตุให้มีกรณีลักลอบฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งดังที่กล่าวมาทั้งหมดประชาชนในหลายกลุ่มรู้สึกถึงความสูญเสียสิทธิเสรีภาพในการใช้สิทธิจากการถูกกักตัวในครั้งนี้ เพราะถือเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิโดยไร้เสรีภาพ

ดังที่กล่าวมาสามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยได้ว่า ภายใต้มาตรการควบคุมการเดินทางเข้ามาภายในพื้นที่จังหวัดสงขลาพบลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นใน 2 กรณี ดังนี้ กรณีแรก การเดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศประชาชนชาวไทยที่อยู่ในมาเลเซียไม่สามารถใช้สิทธิในการเดินทางกลับประเทศได้อย่างอิสระ เนื่องจากถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขและขั้นตอนที่เข้มงวดหลายประการ ประชาชนจึงปรับตัวด้วยการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด ได้แก่ การขอหนังสือรับรองจากสถานทูต การจัดเตรียมใบรับรองแพทย์ และการจองคิวเดินทางผ่านระบบออนไลน์ล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม ประชาชนบางส่วนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ทันเวลาตัดสินใจไม่เดินทางกลับ จนกลายเป็นผู้ตกค้างในมาเลเซียเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นว่าข้อจำกัดดังกล่าวเป็นการปิดกั้นการใช้สิทธิในการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของพลเมือง และกรณีที่สอง การเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัด ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิในการเดินทางข้ามเขตได้อย่างอิสระ ต้องปรับตัวด้วยการยื่นคำร้องขอเอกสารรับรองความจำเป็นจากหน่วยงานราชการก่อนทุกครั้ง อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนที่สับสนและล่าช้าทำให้การปรับตัวดังกล่าวไม่เพียงพอในสถานการณ์เร่งด่วน ดังกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเดินทางไปเยี่ยมญาติที่เจ็บป่วยกะทันหันได้ทัน นอกจากนี้ มาตรการกักตัว 14 วันยังทำให้ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อยสูญเสียรายได้อย่างหนัก จนบางรายเลือกปรับตัวด้วยการฝ่าฝืนคำสั่งเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ

4) มาตรการห้ามประชาชนออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด ผลการศึกษาพบว่า มาตรการนี้เป็นการใช้คำสั่งเคอร์ฟิว (curfew) เพื่อห้ามประชาชนออกนอกบ้านในช่วงเวลา 21.00 น. ถึง 04.00 น. ของวันถัดไป โดยได้มีการประกาศบังคับใช้มาตรการเป็นระยะ ๆ ถึง 3 ครั้ง รวมระยะเวลาทั้งหมด 57 วัน ที่ประชาชนทุกคนทุกอาชีพไม่สามารถใช้สิทธิในการเดินทางในเวลากลางคืนตามช่วงเวลาที่มิคำสั่งได้เลย ทำให้ประชาชนในกลุ่มอาชีพพนักงานเอกชนที่ทำงานในช่วงกลางคืนได้รับผลกระทบและต้อง

ปรับตัวจากการถูกจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิในการเดินทางในช่วงนี้ เช่น พนักงานรักษาความปลอดภัยหรือผู้รับจ้างกรีดยางต้องเจอกับสภาพปัญหาและความยุ่งยากหรือความไม่สะดวกในการใช้ชีวิต กระทั่งบางรายต้องเปลี่ยนสถานที่พักหลับนอนชั่วคราวเพื่อให้ทันกับการเดินทางตามเวลาที่มีคำสั่งหรือฝ่าฝืนคำสั่งก็มี ส่วนประชาชนทั่วไปต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตด้วยการเร่งทำกิจกรรมภายนอกบ้านให้เสร็จทันก่อนเวลาที่มีคำสั่ง หรือบางรายยังมีผลกระทบต่อยางรายได้ที่ลดลงเพราะไม่สามารถค้าขายได้โดยสะดวก ดังผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์เป็นผู้ประกอบอาชีพผู้รับจ้างกรีดยางในอำเภอนาทวีกับพนักงานรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งในอำเภอเมืองสงขลา ให้คำสัมภาษณ์ไว้ว่า

“...คำสั่งเคอร์ฟิว ทำให้ผมออกมากรีดยางไม่ได้เหมือนปกติ ทางเทศบาลจึงแนะนำให้ออกมาตัดยางหลังช่วงเคอร์ฟิวส์โดยต้องเว้นระยะห่างกัน ทำให้มีรายได้แต่น้อย เพราะน้ำยางออกไม่ดี ส่วนใหญ่เครียดกันมาก...”

หนึ่ง (นามสมมติ), สัมภาษณ์: 7 มีนาคม 2566

“....ในช่วงประกาศเคอร์ฟิวส์ รู้สึกอึดอัดใจมากกับมาตรการนี้เพราะต้องรีบกลับบ้านให้ทันคิดว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพเรา ไม่คิดว่าจำเป็นต้องมีมาตรการนี้...”

ศุภกร(นามสมมติ), สัมภาษณ์: 7 มีนาคม 2566

จากผลการศึกษามาตรการห้ามประชาชนออกนอกเคสด้านในเวลาที่กำหนด พบว่าการประกาศใช้คำสั่งเคอร์ฟิว (curfew) ส่งผลให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพถูกจำกัดสิทธิในการเดินทางในช่วงเวลากลางคืนโดยสิ้นเชิง โดยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุดคือผู้ประกอบอาชีพที่มีวิถีชีวิตในช่วงกลางคืน เช่น ผู้รับจ้างกรีดยาง ซึ่งปรับตัวด้วยการเลื่อนเวลาออกกรีดยางหลังเวลา 04.00 น. แต่ส่งผลให้ปริมาณน้ำยางและรายได้ลดลง บางรายเปลี่ยนสถานที่พักชั่วคราวใกล้สวนยาง และบางรายเลือกฝ่าฝืนคำสั่งเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ ส่วนประชาชนทั่วไปปรับตัวด้วยการเร่งทำกิจกรรมนอกบ้านให้เสร็จก่อนเวลาที่กำหนด แต่ก็ยังรู้สึกอึดอัดและมองว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพที่เกินความจำเป็น

จากการศึกษาลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนจังหวัดสงขลาช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ภาพโดยรวมทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า ลักษณะการใช้สิทธิในการเดินทางของประชาชนจังหวัดสงขลาในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพถูกจำกัดสิทธิในการเดินทางอย่างกว้างขวางภายใต้มาตรการปิดเมือง (lockdown) 4 มาตรการหลัก โดยมีลักษณะการใช้สิทธิ ข้อจำกัด และการปรับตัวที่แตกต่างกันตามกลุ่มอาชีพและบริบทของแต่ละมาตรการ โดยมาตรการแรกการลดการเคลื่อนย้ายของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมนอกสถานที่ได้อย่างอิสระ กลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐปรับตัวด้วยการทำงานจากที่บ้าน (Work from home) แต่ขาดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการให้บริการ กลุ่มผู้ประกอบการได้รับผลกระทบต่อรายได้จากการที่ลูกค้าไม่สามารถเดินทางมาใช้บริการได้ และกลุ่มประชาชนทั่วไปได้รับผลกระทบในมิติสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะการไม่สามารถเดินทางเข้าร่วมพิธีกรรมทางศาสนาได้อย่างอิสระ มาตรการที่สอง การปิดสถานที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาด ผู้ประกอบการต้องสูญเสียรายได้อย่างฉับพลันในขณะที่ยังมีภาระค่าใช้จ่ายคงที่ บางรายปรับตัวด้วยการย้ายพื้นที่ค้าขายหรือใช้ช่องทางออนไลน์ แต่รายได้ก็ยังลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และบางรายต้องปิดกิจการถาวร มาตรการที่สาม การควบคุมการเดินทางเข้าพื้นที่จังหวัด ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิในการเดินทางได้อย่างอิสระทั้งในกรณีข้ามพรมแดนระหว่างประเทศและข้ามเขตพื้นที่จังหวัด โดยต้องผ่านขั้นตอนที่เข้มงวดและซับซ้อน ส่งผลให้ชาวไทยในมาเลเซียจำนวนมากตกค้างไม่สามารถเดินทางกลับได้ทัน และประชาชนบางรายไม่สามารถเดินทางไปเยี่ยมญาติในยามจำเป็นเร่งด่วนได้ นอกจากนี้มาตรการกักตัว 14 วันยังส่งผลกระทบต่อรายได้ของบางรายเลือกฝ่าฝืนคำสั่ง และมาตรการที่สี่การห้ามออกนอกเคสด้านในเวลาที่กำหนดเคอร์ฟิวเป็นเวลานาน ส่งผลให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพถูกจำกัดสิทธิในการเดินทางช่วงกลางคืนโดยสิ้นเชิง โดยกลุ่มที่ได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุดคือผู้ประกอบอาชีพที่มีวิถีชีวิตในช่วงกลางคืน เช่น ผู้รับจ้างกรีดยาง ซึ่งต้องปรับตัวด้วยการเปลี่ยนเวลาและสถานที่พัก แต่ก็ส่งผลให้รายได้ลดลงเป็นสำคัญ โดยภาพรวมผลการศึกษาสະท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้มาตรการแบบเหมารวมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของวิถีชีวิตและบริบทพื้นที่ ส่งผล

ให้สิทธิในการเดินทางของประชาชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญถูกจำกัดยึดเยื้อเกินกว่าความจำเป็น ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในผลกระทบระหว่างกลุ่มอาชีพทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิเสรีภาพ

3.2 อภิปรายผล

จากผลการศึกษาการใช้อำนาจรัฐในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินของการแพร่ระบาดโรคโควิด-19 แสดงให้เห็นว่าเมื่อสถานการณ์วิกฤตได้แพร่กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก ผู้นำในหลายประเทศต่างตัดสินใจประกาศใช้มาตรการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคด้วยรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกัน โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดสถานการณ์แห่งการยกเว้น (the state of exception) ของ Agamben (2005 cited in Giordanengo, 2016: 1-3) ที่อธิบายว่าในยามวิกฤตรัฐมักอาศัยภาวะฉุกเฉินเป็นเงื่อนไขในการระงับทบทวนวิถีทางกฎหมายปกติและมอบอำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร ดังที่ปรากฏในกรณีของหลายประเทศที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและให้อำนาจพิเศษ (emergency power) แก่ฝ่ายบริหารในการออกมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในเชิงประจักษ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ พบความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางทฤษฎี กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสเลือกออกรัฐบัญญัติเลขที่ 2020-209 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขโดยเฉพาะ แยกออกจากกฎหมายความมั่นคงภายใต้รัฐบัญญัติเลขที่ 55-385 ลงวันที่ 3 เมษายน 1955 ที่ใช้กับการก่อการร้ายและการจลาจล (Klaikham, 2020: online) ในขณะที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กลับเลือกใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายด้านความมั่นคงเป็นเครื่องมือหลัก ควบคู่กับพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์นี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลไทยมองวิกฤตสาธารณสุขผ่านกรอบของความมั่นคงมากกว่าการสาธารณสุข ซึ่งเป็นการขยายกรอบทฤษฎีของ Agamben ในแง่ที่ว่า ลักษณะของกฎหมายที่รัฐเลือกใช้ในภาวะฉุกเฉินไม่เพียงสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้นำรัฐเท่านั้น หากยังสะท้อนถึงวัฒนธรรมทางกฎหมายและประวัติศาสตร์การใช้อำนาจของรัฐในแต่ละประเทศด้วย ซึ่งเป็นมิติที่ทฤษฎีของ Agamben ยังไม่ได้อธิบายไว้อย่างเพียงพอ

จากผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการที่รัฐบาลไทยเลือกใช้กฎหมายความมั่นคงในการจัดการวิกฤตสาธารณสุขนำไปสู่การบริหารประเทศในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (centralization) อย่างเบ็ดเสร็จ โดยผูกขาดการตัดสินใจไว้ที่นายกรัฐมนตรีและ ศบค. ในขณะที่องค์กรระดับพื้นที่อย่าง ศบค. จังหวัดสงขลา ทำหน้าที่เพียงผู้รับและบังคับใช้คำสั่งจาก ศบค. เท่านั้น โดยไม่มีอำนาจอิสระเพียงพอในการปรับใช้มาตรการให้สอดคล้องกับบริบทและความรุนแรงของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ข้อค้นพบนี้สอดคล้องและขยายผลงานศึกษาของ Leelapatana (2021: 10) ที่ชี้ว่าการตัดสินใจใช้อำนาจของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉินมุ่งเน้นความมั่นคงทางการทหารเป็นหลัก และมีหลายมาตรการที่ไม่เหมาะสมกับการแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค รวมถึงสอดคล้องกับงานของ Chaitharachote (2022: 22) ที่เสนอว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงดังกล่าวยังสับสนและขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนงานของ Kumlungphaet (2020: online) ที่อธิบายว่ารัฐไทยเป็นรัฐราชการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ได้ชี้แจงและขยายข้อค้นพบของงานศึกษาข้างต้นในประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการโดยทั่วไปเพียงอย่างเดียวดังที่ Kumlungphaet และ Chaitharachote อธิบายไว้ หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการออกแบบโครงสร้างอำนาจที่ไม่เปิดพื้นที่ให้องค์กรระดับพื้นที่มีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระ ดังที่ปรากฏในกรณี ศบค. จังหวัดสงขลาที่ถูกจำกัดให้ทำหน้าที่เพียงผู้รับและบังคับใช้คำสั่งจาก ศบค. เท่านั้น ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ที่งานวิจัยนี้เรียกว่า การรวมศูนย์อำนาจที่ไม่ยืดหยุ่น (inflexible centralization) ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการใช้อำนาจรัฐไทยในภาวะฉุกเฉินที่ทฤษฎีของ Agamben (2005 cited in Giordanengo, 2016: 1-3) ไม่ได้อธิบายไว้ในมิตินี้ เนื่องจาก Agamben มุ่งอธิบายการใช้อำนาจฉุกเฉินในระดับมหภาคระหว่างรัฐกับพลเมืองเป็นหลัก แต่ผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าในทางปฏิบัติการใช้อำนาจฉุกเฉินยังสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง (vertical power relation) ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรในระดับพื้นที่

ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Leelapatana (2021: 11) ที่ชี้ว่าการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินอาจนำไปสู่ความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบใหม่ที่เป็นการควบคุมอย่างไร้ขอบเขต มิติดังกล่าวมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจผลกระทบของการใช้อำนาจฉุกเฉินในประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์อย่างประเทศไทย และเป็นข้อค้นพบที่เปิดพื้นที่สำหรับการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในอนาคต

ในส่วนของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนจังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่าแม้รัฐบาลไทยจะดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายและประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างชัดเจน แสดงเจตนารมณ์ในการปฏิบัติตามพันธกรณีของหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามาตรการหลายประการถูกบังคับใช้อย่างยืดหยุ่นและขาดความยืดหยุ่นในการปรับใช้ตามบริบทพื้นที่ ดังเห็นได้ชัดเจนจากการบังคับใช้มาตรการเคอร์ฟิวระหว่างเวลา 21.00 น. ถึง 04.00 น. และมาตรการกักตัว 14 วันอย่างเหมารวมทั่วทั้งจังหวัด โดยไม่คำนึงถึงระดับความรุนแรงของการแพร่ระบาดที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ที่ประกาศเคอร์ฟิวเฉพาะในช่วงกลางวันระหว่างเวลา 10.00 น. ถึง 19.00 น. และบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่เมืองเศรษฐกิจเท่านั้น (Prasitpanwang, 2021: 6) รวมถึงกรณีของฮ่องกงที่นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการติดตามและควบคุมการกักตัวแทนการบังคับให้อยู่เฉพาะบริเวณที่รัฐกำหนด (Prasitpanwang, 2021: 11) สะท้อนให้เห็นว่าการออกแบบมาตรการที่คำนึงถึงบริบทพื้นที่และนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ย่อมสามารถลดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีนัยสำคัญ

ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการที่เกินความจำเป็นดังกล่าวมิได้กระทบต่อประชาชนอย่างเสมอภาคกัน หากก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่ชัดเจน โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพรับจ้างอิสระที่ได้รับผลกระทบรุนแรงกว่ากลุ่มอื่น เนื่องจากไม่สามารถใช้สิทธิในการทำงานได้อย่างสะดวก กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวัน ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Suriyachotchayangkul (2020: online) ที่นำเสนอว่ามาตรการปิดสถานที่และเคอร์ฟิว (curfew) ได้ลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ไม่อาจดำเนินกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจได้ตามปกติ กระทบต่อความมั่นคงทางรายได้ อีกทั้งภาครัฐยังขาดมาตรการเยียวยาที่ทันทั่วถึง ข้อค้นพบนี้ขยายกรอบทฤษฎีของ Agamben ในประเด็นที่ว่า การใช้อำนาจฉุกเฉินมิได้สร้างผลกระทบต่อพลเมืองในลักษณะเดียวกันทั้งหมด หากแต่ขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนแต่ละกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญ ในประเด็นนี้ สามารถพิจารณาแนวปฏิบัติขององค์การ ECNL (European Center for Not-for-Profit Law) ที่เสนอหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ มาตรการฉุกเฉินควรจำกัดสิทธิเสรีภาพให้น้อยที่สุด การประกาศใช้มาตรการต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้ และการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินควรสัมพันธ์กับความรุนแรงของสถานการณ์จริง ถือเป็นกรอบแนวทางที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาการใช้อำนาจรัฐในภาวะฉุกเฉิน งานวิจัยนี้เสนอว่าหลักการดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่องค์กรระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม มิใช่เพียงการกระจายงานภายใต้กรอบนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดไว้อย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบายที่งานวิจัยนี้นำเสนอเพิ่มเติมจากกรอบทฤษฎีเดิมของ Agamben และงานศึกษาที่ผ่านมา

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุป

จากการศึกษาพบว่ากลไกการใช้อำนาจรัฐของ ศบค. ยึดหลักการสั่งการแบบบนลงล่าง (top-down) โดยที่ ศบค. จังหวัดไม่มีอำนาจตัดสินใจอิสระในการปรับใช้มาตรการให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนจังหวัดสงขลาต้องปฏิบัติตามมาตรการเกินความจำเป็นและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพในลักษณะที่แตกต่างตามบริบทพื้นที่ เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดสถานการณ์แห่งการยกเว้น (the state of exception) ของ Agamben (Agamben, 2005 cited in Giordanengo, 2016: 1-3) พบว่ามาตรการที่เกิดขึ้นในจังหวัดสงขลาสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวในแง่ที่รัฐบาลอาศัยวิกฤตโควิด-19 เป็นเงื่อนไขในการระงับกฎหมายปกติและรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ จนนำไปสู่การควบคุมประชาชนเกินขอบเขตที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ขยายกรอบทฤษฎีของ Agamben ในประเด็นที่ว่าผลกระทบของการใช้อำนาจ

ฉุกเฉินมิได้กระทบประชาชนอย่างเสมอภาค หากแต่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพอิสระที่ได้รับผลกระทบสะสมจากทุกมาตรการอย่างรุนแรงที่สุด ซึ่งเป็นมิติที่ทฤษฎีของอัมเบเนยังไม่ได้อธิบายไว้อย่างเพียงพอ คณะผู้วิจัยเห็นควรสนับสนุนการนำแนวคิดการโอนอำนาจ (devolution) มาปรับใช้ในกระบวนการทำงาน เพื่อเสริมสร้างกลไกทางอำนาจในการตัดสินใจให้กับองค์กรในพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ให้การขับเคลื่อนการบริหารราชการในช่วงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทางปฏิบัติจึงจะก่อเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงกับพื้นที่

4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย ภาครัฐควรตระหนักเลือกใช้มาตรการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อช่วยสะท้อนถึงสภาพปัญหาและร่วมมือกัน ในการแสวงหาหนทางแก้ไขตามสภาพบริบทแต่ละเขตพื้นที่ภายในจังหวัด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ภาครัฐควรมีมาตรการติดตามประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดลำดับความสำคัญให้ได้รับสิทธิความช่วยเหลือเร่งด่วน โดยต้องระบุรูปแบบแนวทางวิธีการช่วยเหลือให้ชัดเจนเพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงช่องทางการเยียวยาจากทางภาครัฐและจังหวัด

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย ในการวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาเชิงวิเคราะห์แนวทางในการพัฒนาส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความหลากหลายมิติในช่วงสถานการณ์ปกติ หรือในบริบทพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ

5. เอกสารอ้างอิง

- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Athitphat, N. (2023). The study of the problems of the freedom during the COVID-19 pandemic in diary of the Wuhan lockdown. *Chinese Studies Journal of Kasetsart University*. 13(2), 174-206. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CSJ/article/view/245070/165759>
- Chaitharachote, N. (2022). Crisis management from the situation of the COVID-19 virus pandemic. *Journal of MCU Buddhapanya Review*. 7(4) 20-22. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jmbr/article/view/262763/176581>
- Chaiyaduang, P. (2000). *Restrictions on freedom of movement and choice of residence of citizens according To the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540*. Thesis, Chulalongkorn University. <https://digiverse.chula.ac.th/Info/item/dc:23585>
- Declaration of an Emergency Situation in all areas of the Kingdom of Thailand, 2020. (2020, 25 March). *Royal Gazette*, Volume 137, Special Section 69 D.
- Division of Regional and Local Administration System Development, Office of the Public Sector Development Commission (OPDC). (2021). *Lessons learned report on integrated provincial management during the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) pandemic, fiscal year 2021*. Office of the Public Sector Development Commission.
- Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, 2005. (2005, 16 July). *Royal Gazette*, Volume 122, Section 58 A.
- European Center for Not-for -Profit Law. *Maintaining a healthy civic space: preserving life and human rights together*. Retrieved on May 24, 2023 from <https://ecnll.org/sites/default/files/2020-09/ECNL%20ICNL%20FINAL%20Emergency.pdf>
- Giordanengo, D. (2016). *The State of Exception*. <https://www.e-ir.info/2016/06/21/the-state-of-exception/>.
- Institute for Human Rights and Peace Studies. (2015). *Basic knowledge of human rights in Southeast Asia, Volume 1*. Nakhon Pathom: Mahidol University.
- Klaikham, N. (2020). *Coping with COVID in France: Building a new legal system “Public health emergency”*.

-
- Does not mix with military.* <https://www.ilaw.or.th/node/5619>.
- Kumlungphaet, C. (2020). *When faced with COVID-19 or the government bureaucracy will lead us to a failed state.* <https://www.the101.world/covid19-bureaucratic-state/>.
- Leelapatana, R. (2021). Emergency Powers and COVID-19 in Thailand: Carl Schmitt's Constitutional Emergency Model Reconsidered. *Journal Media Hukum*. 28(1), 1-14.
https://www.researchgate.net/publication/353292941_Emergency_Powers_and_Covid_19_in_Thailand_Carl_Schmitt's_Constitutional_Emergency_Model_Reconsidered
- Prasitpanwang, N. (2021). The role of international law in the COVID-19 situation in Thailand. *Nitipat NIDA Law Journal*. 10(1), 1-15. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/nitipat/article/view/244037/171536>
- Prime Minister's Office Statement on the Declaration of an Emergency Situation under the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, 2020. (2020, 25 March). *Royal Gazette*, Volume 137, Section 24 A.
- Satha-anan, C. (2020). COVID-19 epidemic. What does it do to the world and what does it make the world like?. *Social Research Journal of Social Research Institute Chulalongkorn University*. 43(2), 1-22.
<http://www.cusri.chula.ac.th/archives/journal>.
- Schmitt, C. (2007). *The concept of the Political*; Translate by George Schwab. Chicago: The University of Chicago Press. https://www.researchgate.net/publication/353292941_Emergency_Powers_and_Covid-19_in_Thailand_Carl_Schmitt's_Constitutional_Emergency_Model_Reconsidered/link/60f18edc0859317dbde6b64c/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uliwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19
- Songkhla Provincial Communicable Disease Committee. (2021). *Order No. 46/2021: Urgent measures to prevent the spread of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in Songkhla Province*. Songkhla Provincial Communicable Disease Committee.
- Songkhla Provincial Statistical Office. (2021). *Report analyzing the COVID-19 outbreak situation in Songkhla Province*. <https://www.nso.go.th/south/songkhla.pdf>.
- Suriyachotchayangkul, J. (2020). Looking back at Thailand and its management of COVID-19. With the rhetoric that Health must come before freedom. *The National Research Council*.
<https://tdri.or.th/2020/10/covid-81/>.
- World Health Organization. (2020). *COVID-19 Cases, World*. <https://covid19.who.int/>.