

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดให้ทุกคนมีสิทธิได้รับการดูแลรักษาทางการแพทย์¹ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 ส่วนที่ 9 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐมาตรา 51 บัญญัติให้ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการให้บริการสาธารณสุขของรัฐจะต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และทันต่อเหตุการณ์ และในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 4 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เกี่ยวกับแนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาตรา 80 ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและจัดบริการสาธารณสุข จากหลักการดังกล่าวเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุขของประชาชน ประเทศไทยจึงจัดให้มีระบบการบริการสาธารณสุข เพื่อให้บุคคลทุกคนเข้าถึงสิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและเท่าเทียมกันอย่างทั่วถึงไว้หลายระบบ ดังนี้ (1) ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ เป็นระบบดูแลด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ข้าราชการ ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ ลูกจ้างประจำซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำจากเงินงบประมาณรายจ่ายงบบุคลากรของกระทรวง ทบวง กรม และรวมถึงบุคคลในครอบครัว

¹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 บัญญัติว่า ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกัด หม้าย ้วยชราหรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน.

ของบุคคลดังกล่าวด้วย (2) ระบบประกันสังคม เป็นระบบดูแลด้านการรักษาพยาบาลเฉพาะบุคคลที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งเรียกว่า “ผู้ประกันตน” เท่านั้น (3) ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นระบบที่ดูแลด้านการรักษาพยาบาลของบุคคลทุกคนที่ไม่ได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลอื่นใดที่รัฐจัดให้ และ (4) ระบบอื่นๆ เช่น ระบบการบริการสาธารณสุขของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ ระบบการบริการสาธารณสุขของครูใหญ่หรือครู โรงเรียนเอกชน และระบบการบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากระบบบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในประเทศไทยมีหลายระบบ โดยมีระบบหลักอยู่ 3 ระบบ ได้แก่ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (ข้าราชการ) ระบบประกันสังคม (ลูกจ้าง) และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ประชาชนทั่วไป) จึงทำให้มีปัญหาการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเพื่อบริการสาธารณสุขที่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ ในแต่ละระบบหลักเกณฑ์การรับบริการด้านการแพทย์มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน เช่น ขอบเขตความคุ้มครองแหล่งที่มาของเงินทุน เงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับของแต่ละระบบการบริการสาธารณสุข ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 9²

² พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 9 บัญญัติว่า ขอบเขตของสิทธิรับบริการสาธารณสุขของบุคคลดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใดๆ ที่กำหนดขึ้นสำหรับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ใช้สิทธิดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้

- (1) ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ
- (2) พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ
- (4) บิดามารดา คู่สมรส บุตร หรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลโดยอาศัยสิทธิของบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3)

ในการนี้ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดการให้บุคคลดังกล่าวสามารถได้รับบริการสาธารณสุขตามที่ได้ตกลงกันกับรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

การกำหนดให้บุคคลตามวรรคหนึ่งประเภทใด หรือหน่วยงานใด ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้ได้เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสามใช้บังคับแล้ว ให้รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ดำเนินการจัดสรรเงินในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล สำหรับบุคคลตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกานั้นให้แก่กองทุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ตกลงกับคณะกรรมการ.

และมาตรา 10³ จึงกำหนดให้มีการจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่มีอยู่หลายระบบให้อยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน⁴ โดยมีองค์กรกำกับดูแลซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งนี้ เมื่อมีการรวมระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียว จึงอาจจะทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณสุขได้ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงข้อดี ข้อเสีย ทั้งทางด้านกฎหมาย ด้านการเงินการคลัง และความเป็นไปได้ในการที่จะรวมระบบการบริการสาธารณสุขต่างๆ ไว้ภายใต้ระบบเดียวกัน เพื่อให้มีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานเดียวกัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. เพื่อศึกษาถึงสิทธิในค่าใช้จ่ายเพื่อรับบริการสาธารณสุขของข้าราชการ ลูกจ้าง และประชาชนทั่วไป ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

³ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 10 บัญญัติว่า ขอบเขตของสิทธิรับบริการสาธารณสุขของผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม การขยายบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้ไปยังผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการประกันสังคมตกลงกัน

ให้คณะกรรมการจัดเตรียมความพร้อมในการให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และเมื่อได้ตกลงกันเกี่ยวกับความพร้อมให้บริการสาธารณสุขกับคณะกรรมการประกันสังคมแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอรัฐบาลเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาการเริ่มให้บริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้มีสิทธิดังกล่าว

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานประกันสังคมส่งเงินค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจากกองทุนประกันสังคมให้แก่กองทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการและคณะกรรมการประกันสังคมตกลงกัน.

⁴ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 66 บัญญัติว่า ให้ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 9 และมาตรา 10 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และหากไม่แล้วเสร็จให้ขยายเวลาได้ครั้งละหนึ่งปี โดยให้สำนักงานหรือสำนักงานประกันสังคม แล้วแต่กรณี รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และจัดให้มีการเผยแพร่รายงานนั้นต่อสาธารณสุขชน.

3. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของระบบการบริการสาธารณสุข ทั้งในด้านขอบเขต ความคุ้มครอง ด้านแหล่งที่มาของเงินทุน ด้านเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ และด้านสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ลูกจ้าง และประชาชนทั่วไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองให้ชนชาวไทย มีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและเป็นไปอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพจากรัฐ รัฐจึงจัดให้มีการดูแลด้านการรักษาพยาบาลด้วยกันหลายระบบ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระบบการให้บริการสาธารณสุข จึงกำหนดให้มีการจัดระบบการบริการสาธารณสุขที่มีอยู่หลายระบบให้อยู่ภายใต้ระบบการบริการสาธารณสุขเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและเกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลบางประเภทที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปรับแก้มาตรา 9 และมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 เพื่อให้มีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนชาวไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษามุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุข และความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณสุข และระบบการบริการสาธารณสุขของประเทศไทย ทั้งในด้านขอบเขตความคุ้มครอง ด้านแหล่งที่มาของเงินทุน ด้านเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ และด้านสิทธิประโยชน์ รวมถึงข้อดี ข้อเสีย และความเป็นไปได้ในการที่จะรวมระบบการบริการสาธารณสุขต่างๆ ไว้ภายใต้ระบบเดียวกัน และศึกษาสิทธิในการรับบริการสาธารณสุข ในต่างประเทศที่มีการกำหนดเรื่องการสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขไว้ เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัย มุ่งวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์จากเอกสาร บทความ หนังสือต่างๆ วารสาร บทความของนักวิชาการ บทความเอกสารวิจัย รวมทั้งขอคำแนะนำรวมถึงการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาจากวิทยานิพนธ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. ทำให้ทราบถึงสิทธิในค่าใช้จ่ายเพื่อรับบริการสาธารณสุขของข้าราชการ ลูกจ้าง และประชาชนทั่วไป ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545
3. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างของระบบการบริการสาธารณสุข ทั้งในด้านขอบเขต ความคุ้มครอง ด้านแหล่งที่มาของเงินทุน ด้านเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ และด้านสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ลูกจ้าง และประชาชนทั่วไป