

## บทที่ 2

### แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐนั้น มีจุดกำเนิดความเป็นมา และพัฒนาการ ที่เกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทของรัฐ ในการจัดให้มีการบริการสาธารณสุข ดังนั้น การจะศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ดังนั้น จึงต้องศึกษาถึงแนวความคิดทางประวัติศาสตร์ของหลักสิทธิและเสรีภาพ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้ส่งผลทำให้มีการจัดระบบบริการสาธารณสุขในประเทศไทย

#### 2.1 แนวความคิดทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์นี้มีกำเนิดหรือที่มาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ที่เชื่อว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาแต่กำเนิด จนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้

แนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติสืบเนื่องมาจากกฎหมายธรรมชาติ (Droit naturel) ได้แก่ แนวความคิดที่เชื่อว่า นอกเหนือไปจากกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นแล้ว ยังมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น กฎหมายธรรมชาตินี้มีฐานะอยู่เหนือรัฐและใช้บังคับได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่<sup>5</sup>

แนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ มีกำเนิดจากนักปรัชญาสมัยกรีกโบราณ ศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล โดยอริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่

---

<sup>5</sup> วีระ โลจายะ ก (2551). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 8-15. หน้า 467.

ยิ่งใหญ่ของมนุษย์”<sup>6</sup> โดยแนวความคิดนี้ถือว่า มนุษย์นั้นมีเสรีภาพอยู่แล้วตามธรรมชาติภายใต้ เหตุผลที่ถูกต้องเรื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์

ต่อมานักปรัชญาในสำนักสโตอิกส์ (Stoics) ได้รับแนวความคิดในเรื่องของกฎหมาย ธรรมชาติ โดยพวกเขาเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นใช้บังคับเหนือพระเจ้าและมนุษย์ ในกรณีที่มี การขัดกันระหว่างกฎหมายของพระเจ้า (Law of God) และกฎหมายบ้านเมือง บุคคลจะต้องเคารพ กฎหมายของพระเจ้า

ในสมัยกลางของยุโรป ซึ่งเป็นยุคที่ศาสนจักรโรมันคาทอลิก และศาสนาคริสต์ มีอิทธิพลสูงสุดในสังคม<sup>7</sup> แนวความคิดในเรื่องของกฎหมายธรรมชาติได้แสดงออกมาในรูปของ ความเชื่อทางศาสนา กล่าวคือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่สืบเนื่องมาจากเจตจำนงของ พระผู้เป็นเจ้า กฎหมายของพระผู้เป็นเจ้ามีฐานะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น<sup>8</sup> ซึ่งนักปรัชญา กฎหมายธรรมชาติที่มีชื่อเสียง คือ เซนต์ โทมัส อไควนัส (St. Thomas Aquinas)

เซนต์ โทมัส อไควนัส เป็นนักบวชและนักปรัชญาชาวอิตาลี ได้นำเอาแนวความคิด ของอริสโตเติลกับแนวความคิดทางศาสนาคริสต์มาประสานกัน ซึ่งเซนต์ โทมัส อไควนัส ได้เชื่อมโยงเรื่องเหตุผลเข้ากับเจตจำนงของพระเจ้า โดยถือว่าเหตุผลที่สมบูรณ์ถูกต้องมากกว่าซึ่งใช้ เป็นเครื่องมือในการค้นหากฎหมายธรรมชาตินั้นปรากฏอยู่ใน “เหตุผลของพระเจ้า” (Divine Reason) หรือ “เจตจำนงของพระเจ้า” ซึ่งถือว่ามีความถูกต้องมากกว่าเหตุผลของมนุษย์ซึ่งอาจมี ความผิดพลาดได้ โดยเขาสรุปว่า หลักธรรมหรือ โองการหรือเจตจำนงของพระเจ้าคือที่มาของ กฎหมายธรรมชาติ<sup>9</sup> หลักธรรมอันเป็นมูลฐาน คือ การทำความดีและละเว้นความชั่ว นอกจากนี้ เซนต์ โทมัส อไควนัส มีทรรศนะเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติอีกว่า นครนั้นเป็นผลมาจากธรรมชาติ และเหตุผลที่เกิดจากการรวมตัวกันของมนุษย์ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ทุกคนยอมรับ โดยสร้างระบบ กฎหมายขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองทุกคนจากการถูกรุกรานของคนในสังคม เดียวกันหรือจากสังคมภายนอก

คริสต์ศตวรรษที่ 17 นักปราชญ์ ชื่อ โกรติอุส (Grotius) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ กฎหมายธรรมชาติขึ้นมาใหม่ว่า กฎหมายธรรมชาตินี้มีที่มาจากธรรมชาติของมนุษย์ไม่ต้องอาศัย

<sup>6</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 34.

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2536). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 (วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะ กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ). หน้า 63.

<sup>8</sup> วีระ โลจายะ ก เล่มเดิม. หน้า 468.

<sup>9</sup> จรัญ โฆษณานันท์. (2547). นิติปรัชญา. หน้า 137.

เจตจำนงของพระเจ้า กฎหมายธรรมชาตินั้นมีความแตกต่างจากศีลธรรม เพราะศีลธรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจ กิเลสตัณหาของแต่ละบุคคล โดยโกรติอุสได้เสนอว่า ข้อกำหนดคกฏเกณฑ์ใดเป็นกฎหมายธรรมชาติหรือไม่นั้นพิจารณาได้ 2 ประการ กล่าวคือ การทบทวนข้อกำหนดคกฏเกณฑ์อันเป็นปัญหาว่ามีสภาพที่มีเหตุผลและสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์หรือไม่ และพิจารณาข้อกำหนดคกฏเกณฑ์อันมีลักษณะเป็นสากลธรรมชาติต่างๆ ย่อมทำให้ทราบว่ากฎเกณฑ์ใดเป็นกฎหมายธรรมชาติหรือไม่<sup>10</sup> และโกรติอุสเชื่อว่า การที่จะเข้าใจกฎหมายธรรมชาติจะต้องเข้าใจในสถานะตามธรรมชาติของมนุษย์ มนุษย์ในสถานะธรรมชาตินั้นมีความเป็นอิสระ เมื่อมาอยู่รวมกันเป็นสังคมมนุษย์จึงได้ทำข้อตกลงกันไว้ระหว่างกันเพื่อก่อตั้งสังคมมนุษย์ขึ้น ข้อตกลงนี้เรียกว่า “สัญญาประชาคม”

หลังจากสมัยกลางของยุโรป กฎหมายธรรมชาติซึ่งมีความรุ่งเรืองได้ถูกใช้โดยศาสนจักร สถาปนาอำนาจทางการเมืองได้ถูกต่อต้านจากนักปรัชญา เกิดแนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ จึงทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้ความสนใจเกี่ยวกับสาระสำคัญและธรรมชาติของมนุษย์ที่ดำรงความเป็นตัวตนและมีชีวิต ตลอดจนมีความสามารถในการใช้เหตุและใช้ผลซึ่งย่อมสามารถก่อให้เกิดสิทธิในด้านต่างๆ ได้ โดยธรรมชาติอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ธรรมชาติได้ก่อให้เกิดขึ้นและส่งอิทธิพลถึงระบบกฎหมายของรัฐ ก่อเกิดที่มาแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดคกฏเกณฑ์และกฎหมายพื้นฐานเพื่อกำหนดเป็นกรอบการควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจภายในรัฐ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวมีนักปรัชญาที่กล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าวท่านท่าน

แนวความคิดของ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เห็นว่า มนุษย์มีพื้นฐานธรรมชาติเห็นแก่ตัวและโหดร้าย เมื่ออยู่ในสถานะธรรมชาติดีมีความรู้สึกหวาดระแวง เกลียดกลัว ไม่ไว้ใจซึ่งกันและกัน และด้วยสัญชาตญาณในการอยู่รอด คนที่แข็งแรงกว่าจะข่มเหงคนที่อ่อนแอกว่า ดังนั้น เพื่อมนุษย์ไม่ต้องตกอยู่ในความหวาดระแวงกันเอง มนุษย์จำต้องแสวงหาสันติภาพและด้วยความสามารถทางสติปัญญาของมนุษย์ มนุษย์จึงยอมสละสิทธิที่พึงปรารถนามีอยู่ตามธรรมชาติและทำข้อตกลงเป็นพันธมิตรกัน เพื่อเป็นหลักประกันว่าสันติสุขจะบังเกิดแก่มนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกัน โดยการมอบอำนาจให้แก่รัฐเป็นตัวกลางที่จะคอยควบคุม ดูแล และบังคับ ตลอดจนลงโทษผู้ฝ่าฝืนสัญญา

แนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Locke) กล่าวถึงการยอมลด “เสรีภาพตามธรรมชาติ” ของมนุษย์อีกแนวความคิดหนึ่ง ในผลงานว่าด้วยการปกครองพลเมือง “Two Treatises of Government” ของ จอห์น ล็อก เป็นงานเขียนที่มีเนื้อหากล่าวถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ไว้

<sup>10</sup> วีระ โลจายะ ก เล่มเดิม. หน้า 469.

อย่างชัดเจนว่า “มนุษย์เราย่อมเกิดมาพร้อมกับสิทธิที่จะมีเสรีภาพอย่างบริบูรณ์และสิทธิที่จะได้ชื่นชมกับบรรดาสิทธิและอภิสิทธิ์ตามกฎหมายธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกับมนุษย์อื่นใด หรือกลุ่มอื่นใดในโลก โดยปราศจากการควบคุม ทั้งยังมีอำนาจตามธรรมชาติที่จะสงวนไว้ซึ่งทรัพย์สิน กล่าวคือชีวิต เสรีภาพและที่ดินของตนให้พ้นจากการละเมิดของผู้อื่น”<sup>11</sup>

จอห์น ล็อก เชื่อว่ามนุษย์เรานั้นมีธรรมชาติที่รักสงบ มีจิตใจดีงามช่วยเหลือกัน แต่ความที่มนุษย์เราแต่ละคนมีเสรีภาพตามธรรมชาติที่รักสงบ มีจิตใจดีงามช่วยเหลือกัน มีเสรีภาพตามธรรมชาติอันเท่าเทียมกันนั่นเอง ทำให้ไม่มีสภาพบังคับระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกัน จึงเกิดความขัดแย้งและไม่มั่นคงปลอดภัย มนุษย์จึงได้เข้ามาสละสิทธิตามธรรมชาติที่จะบังคับตนเองเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิ และโอนสิทธิในการบังคับกันนี้ไว้ให้แก่สังคมเป็นผู้อำนาจนี้ผู้เดียว ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความต้องการความมั่นคงในทางทรัพย์สินและความปลอดภัยของมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ไม่ได้สละเสรีภาพทั้งหมดให้สังคม แต่เป็นการสละเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน แต่มนุษย์ยังคงมีเสรีภาพอื่นๆ อยู่<sup>12</sup> ดังนั้น การที่มนุษย์ก่อตั้งสังคมที่มีระเบียบทางการเมืองขึ้นมาด้วยการทำสัญญาประชาคม โดยยอมสละสิทธิเสรีภาพบางส่วน เพื่อความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์ ส่วนเสรีภาพที่มนุษย์เคยมีอยู่ในสภาวะธรรมชาติอันไม่จำเป็นต้องเสียสละ รัฐบาลปดัยจะบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไม่ได้

แนวความคิดของ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เชื่อว่า มนุษย์ทุกคนโดยธรรมชาติแล้วเกิดมามีเสรีภาพแห่งการดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระ ต่อมามนุษย์แต่ละคนได้มารวมตัวกันเข้าโดยสมัครใจเป็นสังคมนั้นมารวมตัวกันมอบอำนาจอันเป็นของตนไว้แก่สังคมหรือ “รัฐ” ดังนั้น “รัฐ” คือ อำนาจอธิปไตยอันมาจากประชาชนทุกคน โดยต่างยินยอมพร้อมใจมอบอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดอันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนั้นใดคนหนึ่งและสมาชิกแต่ละคนจึงเท่ากับเชื่อฟังตนเอง ซึ่งใน “อำนาจ” อันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนั้น จึงเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันที่สูงสุด ซึ่งรูสโซได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคน ขึ้นว่า “สมมติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย...เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาให้หมด” ซึ่งสังคมนั้นหลังจากมีสัญญาประชาคมดังกล่าวแล้ว จะเป็นสังคมที่มีอิสระเสรีภาพ

<sup>11</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ก (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 118-119.

<sup>12</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. หน้า 26.

เพราะแต่ละคนย่อมสละเสรีภาพให้ทุกคน จึงมีผลเท่ากับตัวเองซึ่งพึงตัวเองและแต่ละคนต่างสละสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่ทุกคน ดังนั้นแต่ละคนจึงได้รับในสิ่งที่ตนสละ<sup>13</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มนุษย์ตามธรรมชาติแล้วนั้นมีสิทธิและเสรีภาพ และเมื่อทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับซึ่งกันและกัน หากมนุษย์ไม่มีการลดเสรีภาพของแต่ละคนลงมาจะทำให้เกิดการขัดแย้งในสังคมได้ และหากมนุษย์มีเสรีภาพไม่มีขอบเขตจำกัด ทุกคนจะใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจจะกระทบกับชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกายผู้อื่นจนทำให้ผู้แข็งแรงเท่านั้นที่อยู่ในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพหมด ดังนั้นการมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุให้เกิดการไร้เสรีภาพ การเข้ามารวมเป็นสังคมยอมรับอำนาจการเมืองเหนือตนเป็นรูปแบบการปกครองต่างๆ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดนั้นสูงเหนือทุกคน เป็นกรรมการคอยรักษากฎกติกาไม่ให้ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตรังแกผู้อ่อนแอกว่า<sup>14</sup> นั่นเอง

สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป ชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่พวกตน โดยการให้หลักประกันดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่างๆ และที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดในการต่อสู้ของชนชั้นกลาง ได้แก่ “The Great Charter” หรือกฎบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ลงวันที่ 15 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1215 อันเป็นข้อเรียกร้องซึ่งเกิดมาจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นซึ่งปกครองประเทศอังกฤษ เหตุเพราะพระเจ้าจอห์นมักจะเก็บภาษีตามใจชอบเพื่อนำไปใช้ในการสงคราม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการรบพุ่งกันพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายแพ้จึงต้องยอมประทับตราลงใน Magna Carta เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่บุคคลต่างๆ โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้ นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจากศาลของพระมหากษัตริย์ จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า “อิสรชนไม่อาจจะถูกจับกุม คမ်းขัง ถูกประหารหรือถูกเนรเทศ หรือถูกกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่โดยอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย” แต่สิทธิดังกล่าวนี้มีผลบังคับเฉพาะกับชนชั้นกลางตามที่กำหนดไว้เท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1628 สภาขุนนางและสภาสามัญของประเทศอังกฤษได้ร่วมกันยื่นเอกสารต่อพระเจ้าชาร์ล โดยบังคับพระเจ้าชาร์ลให้ยอมรับเอกสารที่เรียกว่า “Petition of Right” ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ (1) บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้เสียภาษีใดๆ โดยปราศจากความยินยอมโดยพระราชบัญญัติของสภา (2) บุคคลจะไม่ถูกจำคุกหรือคุมขัง เว้นไว้แต่จะเป็นไปตามกฎหมาย

<sup>13</sup> แหล่งเดิม. หน้า 55-57.

<sup>14</sup> หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. หน้า 153.

หรือพระราชบัญญัติของราชอาณาจักร (3) การบังคับให้หาที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูแก่ทหารบก ทหารเรือจะต้องถูกยกเลิก (4) การสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยอาศัยกฏอัยการศึกจะต้อง ถูกเพิกถอนและแสดงว่าเป็นโมฆะ จาก The Petition of Right ได้มีการกำหนดสถานะแห่งสิทธิ ตามกฎหมายระหว่างองค์พระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ความหมายของ เสรีภาพที่มีมาแต่ดั้งเดิมนั้นเปลี่ยนแปลงไปเพราะนับแต่นั้นเป็นต้นมาไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งหลาย แห่งองค์พระมหากษัตริย์ก็สามารถอ้างสิทธิต่างๆ ได้ โดยอ้างพระบรมราชโองการที่ยืนยันความมีอยู่ แห่งสิทธินั้นเอง<sup>15</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1689 รัฐสภาอังกฤษได้ร่างเอกสารขึ้นฉบับหนึ่งชื่อว่า Bill of Right ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรี ได้ให้ความเห็นชอบ เอกสารฉบับนี้มีข้อความสำคัญๆ ดังนี้ คือ (1) อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะระงับกฎหมายหรือการใช้บังคับแห่งกฎหมายโดยปราศจาก ความยินยอมของรัฐสภาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) พระมหากษัตริย์จะเลิกกฎหมายหรือเลิก การใช้บังคับแห่งกฎหมายก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (3) พระมหากษัตริย์ย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกเก็บเงินโดยรัฐสภาไม่อนุมัติในเวลาบ้านเมืองสงบเรียบร้อย (4) การเกณฑ์และการดำรงไว้ ซึ่งกองทหารประจำการ โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาย่อมกระทำไม่ได้ (5) เสรีภาพในการพูด และการอภิปรายหรือการดำเนินการในรัฐสภาจะนำมาฟ้องร้องหรือสอบสวนในศาลหรือ ในสถานที่อื่นใดนอกรัฐสภาไม่ได้ (6) การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจะต้องเป็นไปโดยเสรี<sup>16</sup>

ในศตวรรษที่ 18 แนวความคิดดังกล่าวนำไปสู่การประกาศสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนในสหรัฐอเมริกาและในฝรั่งเศส โดยในขั้นแรกได้มีประกาศ “Bill of Rights” ของรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา

ในประเทศฝรั่งเศส หลังจากการปฏิวัติใหญ่ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 ประเทศ ฝรั่งเศสได้ใช้ คำประกาศสิทธิมนุษยย์และสิทธิพลเมือง โดยตัวแทนของประชาชนชาวฝรั่งเศส ซึ่งประกอบกันเป็นสภาแห่งชาติ (Nationalversammlung) ตามประกาศสิทธิมนุษยย์และสิทธิพลเมือง ได้กล่าวถึงความผูกพันขององค์กษัตริย์ต่อกฎหมายและเสรีภาพ สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพัน ต่ออำนาจของรัฐทั้งหมด ประกาศดังกล่าวได้กล่าวถึงเสรีภาพและหลักการที่สำคัญ เช่น เสรีภาพ ทั่วไปในการกระทำการอันเป็นการคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคล หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย เสรีภาพในทางศาสนา สิทธิในกรรมสิทธิ์ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลัก

<sup>15</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข (2535). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. หน้า 42.

<sup>16</sup> แหล่งเดิม. หน้า 137.

อธิปไตยของปวงชน รวมทั้งแนวความคิดเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอาจกระทำได้ โดยบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของมหาชน<sup>17</sup>

## 2.2 แนวความคิดทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานซึ่งเป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากอารยธรรมเก่าแก่ตั้งแต่ในช่วงยุคสมัยของอียิปต์ และเมโสโปเตเมีย เป็นช่วงประมาณปี 2,200 ก่อนคริสตกาลในสมัยที่อำนาจของฟาโรห์เริ่มเสื่อมคลายลงและนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติที่อียิปต์ได้รู้จักวัฒนธรรมอันเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความยุติธรรมของปัจเจกชน ต่อมาในศตวรรษที่ 14 ก่อนคริสตกาล อียิปต์ได้มีการนำเอาต่างชาติมาไว้เป็นทาสเพื่อบังคับให้ทำงานหนัก จนกระทั่งโมเสสได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มชนพร้อมด้วยประชาชนเพื่อหลบหนีออกมาให้หลุดพ้นจากการกดขี่ข่มเหงอันเป็นการกระทำต่อมนุษย์เยี่ยงทาส ต่อมาในยุคสมัยกรีกและโรมัน ซึ่งเป็นอารยธรรมของชาวยุโรปตะวันตก โดยจะมีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันอยู่อย่างเป็นอิสระและมีนครรัฐเป็นศูนย์กลางการปกครองทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง เช่น นครรัฐสปาร์ตาและนครรัฐเอเธนส์ มิกythรีเป็นผู้ปกครองนครซึ่งมีเฉพาะชายฉกรรจ์เท่านั้นที่จะมีสิทธิอยู่ในฐานะพลเมืองของรัฐได้ เรียกว่า กลุ่มอภิสิทธิ์ชน นอกเหนือจากนั้นแล้ว จะถูกกีดกันไม่ให้มีสิทธิในฐานะพลเมือง เช่น เด็กสตรี คนชรา และทาส และหลักจากนั้นวิวัฒนาการในทางปกครองเริ่มเปลี่ยนแปลงผ่านเข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย พลเมืองมีสิทธิเสมอภาคเพิ่มมากขึ้นโดยมีการจำกัดหรือลดอำนาจของพวกผู้ดีลงเป็นการจัดตั้งรูปแบบสภาแทนและให้ความสำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นตัวกำหนดสิทธิต่างๆ แต่บรรดาสตรี ทาส หรือคนต่างด้าวยังคงไม่ได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับพลเมืองชาวเอเธนส์

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดในสมัยยุคก่อตั้งสำนักสโตอิกส์ (Stoic School) ซึ่งเป็นแนวความคิดของนักปรัชญาเมธีสำนักสโตอิกส์ในสมัยกรีก โดยเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายธรรมชาติซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากสิทธิธรรมชาติ โดยกล่าวว่าสิทธิธรรมชาตินั้นมีอยู่กับตัวมนุษย์ทุกๆ คนตลอดเวลา สิทธิเหล่านี้มิใช่สิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะแต่เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์ทุกหนทุกแห่งพึงจะมีโดยเหตุที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นผู้มีเหตุผล<sup>18</sup> ซึ่งสิทธิดังกล่าว

<sup>17</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ก (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญใหม่*. หน้า 44.

<sup>18</sup> วีระ โลจายะ ข (2538). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. หน้า 16.

เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติมิได้เกิดจากการสร้างสรรค์ของมนุษย์และก่อให้เกิดความมีคุณค่าในตัวมนุษย์เพื่อกระทำการต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของมนุษย์ได้อย่างมีเหตุผลและสอดคล้องกับธรรมชาติ

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงและยังมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในต่างประเทศ เพราะคำว่า “ศักดิ์ศรี” ในความหมายของชาวโรมัน หมายถึง เกียรติในทางส่วนบุคคลที่ปรากฏต่อสาธารณะซึ่งสังเกตได้ว่าศักดิ์ศรีของชาวโรมัน หมายถึง เกียรติในทางส่วนบุคคลที่ปรากฏต่อสาธารณะซึ่งสังเกตได้ว่าศักดิ์ศรีของชาวโรมันมิใช่เรื่องของบุคคลทุกคน หากแต่หมายถึงเฉพาะถึงบุคคลที่ได้รับเกียรติจากสาธารณะเท่านั้น<sup>19</sup> ดังนั้น คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” หมายถึง ความมีค่าของมนุษย์แต่ละคนทั้งในแง่ความมีค่าในตัวของผู้คนนั้นเองและในสถานะภาพของความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนด้วย ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนที่ไม่อาจพรากเสียได้ ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กลายมาเป็นความหมายจำเพาะและเป็นตัวกำหนดความหมายของความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้จะมิได้อยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคนโดยไม่ต้องคำนึงถึงเรื่องเพศ วัย สัญชาติ ศาสนา หรือสีผิวแต่อย่างใดและมนุษย์จะมีศักดิ์ศรีได้จะต้องมีความเป็นตัวของตัวเองเสียก่อนจึงถือเป็นเงื่อนไขที่กำหนดความเป็นตัวบุคคลขึ้น แต่แม้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะมีความสำคัญดังกล่าวแล้วก็ตามแต่ความเป็นมนุษย์มิได้มีเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่มีทั้งความเป็นปัจเจกบุคคลและความผูกพันที่มีต่อประชาคมรวมอยู่ด้วย ดังนั้น มนุษย์จำเป็นต้องอยู่ควบคู่รวมกันเป็นสังคมเสมอไป การผูกมัดโดยการใช้อำนาจรัฐต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงภารกิจหรือเป้าหมายของรัฐที่ย่อมจะมีหน้าที่ในการให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย

ความเป็นมนุษย์กับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังไม่สามารถรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ในระยะเวลาอันสั้น เพราะคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นยังต้องอาศัยระยะเวลาตลอดจนเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อใช้เป็นบทเรียนและช่วยเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้เกิดมีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเหตุการณ์การสังหารแบบล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว โดยพวกนาซีเยอรมันทำให้ต้องหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ซึ่งมีใช้เป็นเพียงแต่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่รัฐธรรมนูญเยอรมันยังมีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามมิให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติดังกล่าวไว้อีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับบทบัญญัติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างเข้มแข็งและเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากและ

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2555). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. หน้า 86.

ด้วยความหมายของคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลาย เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานหาใช่สิทธิขั้นพื้นฐานตั้งอยู่บนพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ และด้วยมนุษย์เองยังมีความสามารถในการสร้างความสำเร็จให้แก่ตนเองได้ จึงย่อมมีเสรีภาพอย่างเสมอหน้ากัน โดยไม่มีข้อยกเว้นและเป็นผลของคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังที่ปัญญาสาครกล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ได้ระบุไว้ว่า “มนุษย์ทุกคน...ย่อมเกิดมาอย่างมีศักดิ์ศรีและสิทธิต่างๆ เท่าเทียมกัน”

การนำเอาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งเป็นสิทธิของตนได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมและยังส่งผลต่อการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐมิได้มีอยู่หรือก่อตั้งเพื่อตัวของรัฐเองเท่านั้น แต่การมีอยู่และเกิดขึ้นของรัฐเป็นผลอันเนื่องมาจากการสร้างสรรค์ของมนุษย์ทำให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมั่นคงปลอดภัยและมีความเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งนั่นก็หมายถึงการทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงเพื่อเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดระเบียบของการอยู่ร่วมกันของคนในรัฐได้อย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และนำไปสู่ความผูกพันในระดับของความเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน ดังนั้น การกระทำที่เป็นการเหยียดคนลงต่ำ การประจาน การตามล่า การเหยียดหยาม การพิพาทที่เป็นการทารุณ หรือหนักจนเกินเหตุ หรือการปฏิบัติต่อมนุษย์ที่เป็น การข่มขู่ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามอำเภอใจซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นการลดฐานะของคนลง เป็นเพียงวัตถุยอมถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และเป็นการล่วงล้ำของเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐของเยอรมันได้วางแนวทางไว้ กล่าวคือ การจะปฏิบัติเพื่อนมนุษย์คนใดคนหนึ่งราวกับว่าเข้าผู้นั้น ไม่ใช่มนุษย์นั้นไม่ได้

ดังนั้น การกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นการกล่าวถึง “คุณค่า” ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าที่ไม่ขึ้นอยู่กับเวลาและสถานที่และจะต้องทำให้คุณค่านั้นมีผลในทางกฎหมาย ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงประกอบไปด้วยรากฐานที่เป็นสาระสำคัญ 2 ประการ ที่ไม่สามารถแยกให้ออกจากกันได้ คือ สิทธิในชีวิตร่างกายและสิทธิในความเสมอภาค<sup>20</sup>

1. สิทธิในชีวิตและร่างกาย (Recht auf Leben) เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงไม่อาจจะถูกพรากไปจากบุคคลได้ แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้ได้รับหลักประกันมากขึ้น โดยบทบัญญัติ

<sup>20</sup> แหล่งเดิม. หน้า 89-91.

กฎหมายของรัฐไว้ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ จากการที่มนุษย์มีเจตจำนงโดยอิสระอันจะสร้างสภาพแวดล้อมของตนเองหรือพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองนี้เองที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากสิทธิมีชีวิตอื่นๆ ดังนั้น สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

2. สิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิในความเสมอภาคเป็นการแสดงว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นการแสดงถึงปริมาณทละส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล แต่ในขณะที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลต่อปัจเจกบุคคลและต่อสังคม ดังนั้น ถึงแม้มนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนก็ตาม แต่หากขาดหลักประกันในเรื่องหลักความเสมอภาคแล้ว บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม หรืออาจถูกเลือกปฏิบัติจากผู้ใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้ หลักความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางความเข้าใจถึงคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะที่มีอยู่ในเสรีภาพของมนุษย์นั้นจะต้องเข้าใจว่า เสรีภาพในการกำหนดตนเองของมนุษย์ในทางความคิดนั้นถือว่า มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในเสรีภาพในทางนามธรรมเท่านั้น ดังนั้น คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้ แท้จริงแล้วไม่อาจจะทำให้เท่าเทียมกันได้สำหรับมนุษย์ทุกคน แต่อย่างน้อยที่สุด มีความเป็นไปได้ในทางนามธรรมที่บุคคลแต่ละบุคคลอาจจะทำให้บรรลุเป้าหมายของตนในทางกฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้<sup>21</sup>

1. คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จะต้องเข้าใจว่ายังคงดำรงอยู่ถึงแม้ว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะไม่สามารถที่จะกำหนดตนเองได้โดยอิสระตั้งแต่เริ่มต้น อันเนื่องมาจากความมีจิตบกพร่อง จิตผิดปกติ หรือจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ในกรณีนี้ยังต้องถือว่าในทางกฎหมายแล้วบุคคลนั้นมีความสามารถที่จะกำหนดตนเองได้ และบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพนั้นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งย่อมมีผลว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงดำรงอยู่กับบุคคลนั้นอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาความจริงว่าบุคคลนั้นสามารถใช้เสรีภาพนั้นได้หรือไม่

2. คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงดำรงอยู่ถึงแม้บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง เช่น อาชญากรได้ใช้เสรีภาพไปในทางที่ผิดก่อให้เกิดความอับอายสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง การใช้เสรีภาพที่ทำให้เกิดความอับอายและ

<sup>21</sup> แหล่งเดิม. หน้า 89-91.

สร้างความเสียหายให้แก่ตนเองเช่นนั้น ย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์ว่ามนุษย์นั้นมีศักดิ์ศรีของตนเอง มีศักดิ์ศรีที่จะกำหนดตนเองได้อย่างอิสระ หากแต่บุคคลนั้นได้ใช้เสรีภาพนั้นไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นการใช้เสรีภาพไปในทางที่ผิด

3. คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมิได้ขึ้นอยู่กับการทำงานที่บรรลุเป้าหมายที่เป็นจริงในทางปฏิบัติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น การแทรกแซงของรัฐอาจเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้ว่าบุคคลนั้นได้ตัดสินใจอย่างอิสระยินยอมให้รัฐทำการแทรกแซงดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพราะจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวรัฐย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปขอความยินยอมจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อการแทรกแซงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากแต่ต้องปกป้องมิให้มีการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

4. เพราะคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการทำงานที่เป็นจริงของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น กรณีจึงอาจเป็นการแทรกแซงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะยังไม่ถือกำเนิดหรือบุคคลนั้นได้ตายไปแล้วก็ตาม ดังนั้น ในกรณีนี้จึงไม่อาจจะอาศัยหลักสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) เด็กในครรภ์มารดาที่ย่อมได้รับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน ถึงแม้ชีวิตมนุษย์จะเริ่มต้นเมื่อมีการให้กำเนิด การให้กำเนิดนั้นก่อให้เกิดชีวิตใหม่และบุคลิกภาพส่วนบุคคลใหม่ขึ้น ดังนั้น การทำแท้งเด็กในครรภ์มารดาที่มีได้เป็นไปตามเจตนาของกฎหมาย หรือการที่รัฐมิได้เข้าไปปกป้องต่อชีวิตของเด็กในครรภ์มารดาดังกล่าว กรณีย่อมเป็นการขัดกับมาตรา 1 (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมัน<sup>22</sup> ได้วินิจฉัยว่ากฎหมายอาญาที่อนุญาตให้ทำแท้งได้นั้นเป็นโมฆะ” โดยได้ให้เหตุผลว่า ชีวิตที่ได้รับการพัฒนาอยู่ในครรภ์มารดานั้นถือว่าเป็นชีวิตอีกชีวิตหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา 2 (2) “บุคคลมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย” และความมาตรา 1 วรรคหนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่อาจจะถูกล่วงละเมิดได้ ดังนั้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครอง หน้าที่ในการให้ความคุ้มครองของรัฐนั้น มิได้หมายเฉพาะการห้ามแทรกแซงโดยตรงของรัฐต่อชีวิตที่เติบโตในครรภ์ของมารดาเท่านั้น หากแต่รัฐยังจำต้องให้ความคุ้มครองและปกป้องชีวิตดังกล่าวด้วย

(2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นอาจให้ความคุ้มครองไปถึงบุคคลที่เสียชีวิตแล้ว เช่น การใช้ประโยชน์จากศพของมนุษย์ในทางการวิจัยเพื่อการอุตสาหกรรมนั้น อาจเป็นการละเมิด

<sup>22</sup> แหล่งเดิม. หน้า 90.

ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>23</sup> แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ตายได้ตัดสินใจด้วยตนเองการที่จะอุทิศร่างกายของตนเพื่อการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์อันเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อการรักษาเยียวยาผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการขัดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 2.3 หลักความเสมอภาค

ในสมัยดั้งเดิมแนวความคิดเรื่องหลักความเสมอภาคเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคของอาณาจักรโรมัน ต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคและสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นแปรผันตามสภาพของที่ดินและบุคคล ในทางศาสนา ทั้งกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชนไม่มีลักษณะเป็นเอกภาพแต่จะแปรผันไปตามมณฑล เมือง หรือกลุ่มคน อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคในสมัยกลางดังกล่าวค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่สะสมความเข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง<sup>24</sup>

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายสามารถนำไปอ้างหรือใช้ได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

หลักความเสมอภาคหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้ได้ดีที่สุด คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตรา ได้แก่

มาตรา 1 มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม

<sup>23</sup> แหล่งเดิม. หน้า 90-91.

<sup>24</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542, มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” *วารสารนิติศาสตร์*, 30 (2). หน้า 161.

มาตรา 6 กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน... กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกัน เบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถ โดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน

มาตรา 13 เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อกระจายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคน โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน

ต่อมาในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยเกือบทุกรัฐก็ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1958 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชนเป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย

รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมัน ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

“(1) บุคคลย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย

(2) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ให้รัฐดำเนินการสนับสนุนเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งความมีสิทธิเท่าเทียมกันของหญิงและชาย และก่อให้เกิดผลในการจัดความไม่เท่าเทียมกันที่มีอยู่

(3) บุคคลไม่อาจจะถูกเลือกปฏิบัติได้เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด และเผ่าพันธุ์ ความเชื่อ ความคิดในทางศาสนาหรือการเมือง บุคคลไม่อาจได้รับการปฏิบัติอย่างเสียเปรียบเพราะเหตุแห่งความพิการของบุคคลนั้น”

รัฐธรรมนูญของเยอรมันได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 3 โดยได้วางหลักพื้นฐานไว้ ดังนี้ กล่าวคือ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติหลักความเสมอภาคทั่วไป (der allgemeine Gleichheitssatz) มาตรา 3 วรรคสอง เป็นเรื่องหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง และมาตรา 3 วรรคสาม เป็นเรื่องหลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นข้อเรียกร้องทั่วไปถึงความเท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคต่อกฎหมาย” (Gleichheit vor Gesetz) กับหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมาย (Rechtssetzungsgleichheit) หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคของกฎหมาย” (Gleichheit des Gesetzes) อันเป็นหลักที่ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งหลักดังกล่าวนี้มีได้มีผลมาจาก

มาตรา 3 วรรคหนึ่ง (หลักความเสมอภาคทั่วไป) หากแต่มีผลมาจากความเกี่ยวเนื่องกันระหว่าง  
มาตรา 3 วรรคหนึ่ง กับมาตรา 1 วรรคสาม<sup>25</sup> อันเป็นการผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน

มาตรา 3 วรรคสอง นั้นถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง (der spezielle Gleichheitssatz) กล่าวคือ เป็นหลักความเสมอภาคที่กล่าวถึงเฉพาะเรื่องของหญิงและชาย นอกจากนี้หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องยังมีบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน หลายมาตรา สำหรับมาตรา 3 วรรคสาม เป็นหลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ (Diskriminierungsverbot) ซึ่งตามมาตรา 3 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ได้ยกตัวอย่างของความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เป็นต้น มิให้ถือเป็นเหตุของการปฏิบัติให้แตกต่างกัน และการมิให้ปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบแก่ผู้พิการนั้นเป็นบทบัญญัติที่ได้รับการเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 1994 เพื่อเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของคนพิการให้ได้รับการดูแลจากรัฐมากขึ้น

มาตรา 3 เป็นมาตราที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมาตรา 1 (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) และมาตรา 2 (เสรีภาพส่วนบุคคล) ของรัฐธรรมนูญ เพราะมาตราดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานในทางความคิดและความเป็นรัฐ อันเป็นพื้นฐานในการกำหนดขอบเขตของอำนาจมหาชนกับสิทธิของปัจเจกบุคคล ตัวอย่างเช่น เสรีภาพของปัจเจกบุคคล<sup>26</sup> ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรายละเอียดในทางเนื้อหากรรมสิทธิ์ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคเป็นสำคัญ<sup>27</sup> หรือในกรณีของกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องการศึกษา<sup>28</sup> ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเคยวินิจฉัยว่า ผลจากมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญ (เสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ) เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักความเสมอภาคทั่วไปย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ที่สมัครเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย ในการพิจารณาให้บุคคลเข้าศึกษาในสถานศึกษาต้องคำนึงถึงความประสงค์ของผู้สมัครให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>28</sup> นอกจากนี้ หลักความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรา 3 วรรคสาม (หลักข้อห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ) นั้น ยังได้มีส่วนสำคัญในการสร้างหลักที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง เป็นต้น

ความสำคัญของมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ได้ขยายผลไปเกือบทุกขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เอกชน เช่น มาตรการในการให้เงิน

<sup>25</sup> มาตรา 1 (3) สิทธิขั้นพื้นฐานผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการโดยให้ถือว่าเป็นสิทธิที่มีผลผูกพันโดยตรง.

<sup>26</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ข เล่มเดิม. หน้า 128.

<sup>27</sup> แหล่งเดิม. หน้า 128.

<sup>28</sup> แหล่งเดิม. หน้า 128.

สนับสนุนแก่กิจการของเอกชนเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ<sup>29</sup> และการกระทำของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองก็จะต้องใช้ภายใต้หลักความเสมอภาค นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคยังมีบทบาทสำคัญในขอบเขตของกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายภาษี และกฎหมายแรงงาน (เกี่ยวกับสัญญาจ้าง ความเท่าเทียมกันของค่าตอบแทนระหว่างหญิงและชาย) เป็นต้น

หลักความเสมอภาคตามหลักกฎหมายไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสอง ว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” ตามหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้ องค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน<sup>30</sup> การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค

เห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้าม กลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกร ฯลฯ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันอย่างเดียวกันและต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทแตกต่างกันออกไป ที่เรียกว่า “การปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกัน” (different treatment) นั้น ไซ้ว่าจะกระทำได้เสมอไปในทุกกรณีก็หาไม่

ประเภทของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญของไทยสามารถแบ่งได้ ดังนี้<sup>31</sup>

1. หลักความเสมอภาคทั่วไป ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด เช่น ถ้าหากตำรวจทำสิ่งผิดกฎหมาย ตำรวจคนนั้น

<sup>29</sup> แหล่งเดิม. หน้า 129.

<sup>30</sup> วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 95.

<sup>31</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ข เล่มเดิม. หน้า 159-161.

ก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลธรรมดาทั่วไปกระทำความผิด การเป็นตำรวจไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ตำรวจที่ไม่ต้องรับโทษในทางอาญา เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าเหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายจึงเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไปที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติต่อตน เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

2. หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายความว่าถึง กฎหมายได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจแบ่งหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องออกได้ดังนี้

1) ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม หมายความว่า เมื่อมีกรณีที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล บุคคลทุกคนที่ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาในศาลที่มีเขตอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน และได้รับการพิจารณาตามกระบวนการพิจารณาอย่างเดียวกัน ผู้ใดจะร้องขอให้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีของตนโดยเฉพาะไม่ได้ แต่กรณีที่มีข้อยกเว้น คือ กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ให้อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงศาลเดียว และเมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วให้เป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาไปยังหน่วยงานใดได้อีก

2) ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ หมายความว่า บุคคลทุกคนที่เป็นคนไทยที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ หรือตามกฎหมายอื่นที่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าทำหน้าที่ในภาครัฐ บุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้ารับราชการได้ โดยทั่วไปแล้วกระบวนการคัดเลือกที่จะดำเนินการโดยมีการสอบแข่งขันกันเพื่อพิจารณาความรู้ ความสามารถของบุคคล การนำหลักเกณฑ์อื่นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานอกจากพิจารณาจากความรู้ความสามารถของบุคคล จึงเป็นกรณีที่อาจขัดกับหลักความเสมอภาค

3) ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง พิจารณาทั้งกรณีของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบุคคลผู้มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง หมายความว่า บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกัน (มาตรา 99 มาตรา 101 และมาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

4) ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าความเสมอภาคมีทั้งความเสมอภาคที่เป็นสิทธิและความเสมอภาคที่เป็นหน้าที่หรือภาระ ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐได้แก่ ความเสมอภาคในการชำระภาษีให้แก่รัฐมากน้อยตามความสามารถของแต่ละบุคคล ความเสมอภาคในการรับราชการทหารของชายไทยทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไปจะต้อง

เข้ารับราชการทหารประจำการ (มาตรา 73 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) เว้นแต่จะเป็นบุคคลที่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเข้ารับราชการทหาร เช่น ผู้พิพากษาทุพพลภาพ หรือพระภิกษุ ในพระพุทธศาสนาที่มีสมณะศักดิ์และกรณีดังกล่าวไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะบุคคลดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสภาพ

5) ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เช่น บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี (มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) หรือบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ) ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ใช้บริการของบริการสาธารณะ

อาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาค มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เพราะการที่จะมีเสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกคน แต่หากเสรีภาพใช้ได้เฉพาะเพียงบางบุคคล หรือคนบางกลุ่มเท่านั้น ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง

#### 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนนั้นสืบเนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และใครจะล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสภาพของความเป็นมนุษย์ได้<sup>32</sup> ดังนั้น สิทธิธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่มิอยู่ในธรรมชาติเป็นความชอบธรรมที่มนุษย์จะพึงมีสิทธินี้มีหลักการอยู่บนความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์<sup>33</sup> จากแนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติและกฎหมายธรรมชาติจึงชี้ยกขึ้นอ้างเพื่อจะจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้มีอำนาจปกครองที่มีมากเกินไป

ด้วยความพยายามที่จะทำให้สิทธิที่บุคคลพึงได้รับจากรัฐในฐานะที่พวกเขาเป็นมนุษย์ และเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์และผู้มีอำนาจปกครอง เพื่อให้สิทธิต่างๆ ได้รับการรับรองและคุ้มครอง จึงได้มีการจัดทำเอกสารรับรองสิทธิของบุคคลไว้อย่างชัดเจน เห็นได้จาก การจัดทำ

<sup>32</sup> วีระ โลจายะ ข เล่มเดิม. หน้า 1.

<sup>33</sup> อุดมศักดิ์ สิ้นพงษ์. (2550). *สิทธิมนุษยชน*. หน้า 16.

กฎบัตรแมกนาคาร์ตา การประกาศอิสรภาพของมลรัฐอาณานิคมในทวีปอเมริกา การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้น

ตามความหมายดั้งเดิมของสิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ บุคคลอื่นจะล่วงละเมิดมิได้เช่นกัน และเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ และเพื่อเป็นหลักประกันมิให้กษัตริย์และผู้มีอำนาจปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองจึงต้องมีพันธะควั่นในการไม่ใช้อำนาจไม่ให้เกินขอบเขต อย่งไรก็ตาม การที่รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตก็ยังไม่สามารถจะเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนทุกคนจะมีสิทธิและเสรีภาพได้เท่าเทียมกันทุกคน เพราะในการใช้สิทธิและเสรีภาพบางอย่างประชาชนยังต้องการความพร้อมในทางวัตถุที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเสียก่อน ดังนั้นตามความหมายดั้งเดิมสิทธิมนุษยชนจึงเป็น สิทธิเสรีภาพของคนบางคน และสิทธิเสรีภาพในทางทฤษฎี เท่านั้น จึงมีการยอมรับต่อมาว่า นอกจากประชาชนจะมีสิทธิในการจำกัดอำนาจของรัฐแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคม และทำให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทัดเทียมกัน<sup>34</sup>

โดยหลักการและพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนแล้วเป็นสิทธิที่ไม่มีสภาพบังคับได้โดยแท้จริงเช่นเดียวกับสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งการจะทำให้เกิดสภาพบังคับได้ก็ต้องนำไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศ

คำว่า “สิทธิมนุษยชน” นั้น เพิ่งใช้เรียกกันเมื่อศตวรรษที่ 20<sup>35</sup> โดยเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายนับตั้งแต่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้มีการบัญญัติการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศต่างๆ เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศและกำหนดไว้เป็นหลักพื้นฐานเพื่อให้รัฐสมาชิกนำไปรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตน

คำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ศาสตราจารย์ เรอเน่ กาสแซง ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรก มีเนื้อหาอยู่ในสองมาตราแรกเป็นการรับรองถึงสิทธิ

<sup>34</sup> วีระ โลจายะ ข เล่มเดิม. หน้า 52.

<sup>35</sup> Evan Luard, The Origins of International Concern over Human Rights. The International Protection of Human Rights, edited by Evan Luard, New York, Fredrick A. Praeger. (1967). p.7 อ้างถึงใน กุลพล พลวัน. (2538). พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. หน้า 25.

มนุษยชนพื้นฐาน โดยมาตราแรก ได้นิยามพื้นฐานทางอุดมการณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า “มนุษยชนทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างนั้นพี่น้อง” มาตราสองกล่าวถึงขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพว่า “บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เพศ สีผิว ความเห็นทางการเมือง ชาติ ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด...”<sup>36</sup>

กลุ่มที่สอง กล่าวถึงสิทธิของบุคคล โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ถึงมาตรา 14 เช่น สิทธิในร่างกายและเสรีภาพ อิสระจากการเป็นทาส อิสระจากการทรมานการลงโทษหรือการปฏิบัติหน้าที่ต่ำช้า สิทธิที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน สิทธิได้รับการเยียวยาทางศาลและการถูกละเมิดสิทธิ อิสระจากการถูกจับกุมขังหรือเนรเทศโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดี สิทธิในคดีอาญาที่ได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดจริง สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเดินทางและย้ายถิ่นที่อยู่ออกนอกประเทศ

กลุ่มที่สาม เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสถานะส่วนบุคคลตามมาตรา 15 ถึงมาตรา 17 เช่น สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัว สิทธิที่จะมีทรัพย์สิน

กลุ่มที่สี่ เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองโดยปรากฏอยู่ในมาตรา 18 ถึงมาตรา 21 เช่น สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก การรับหรือการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ

กลุ่มที่ห้า เป็นการรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งปรากฏตามมาตรา 22 ถึงมาตรา 27 เช่น สิทธิในสวัสดิการทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม สิทธิในการทำงานร่วมกันในสหภาพแรงงาน สิทธิในการพักผ่อนและมีวันหยุด สิทธิมาตรฐานการครองชีพ มารดาและเด็กจะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเข้าร่วมศิลปวัฒนธรรม

และกลุ่มที่หก เป็นการกล่าวถึงสิทธิของมนุษย์ทุกคนที่จะได้รับประโยชน์จากระเบียบของสังคมและรวมถึงหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อชุมชน ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งจะถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายเท่านั้นตามมาตรา 28 ถึงมาตรา 29

<sup>36</sup> แปลและเรียบเรียงโดย คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO).

## 2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง

สิทธิพลเมือง (Buergerrechte) เป็นสิทธิและเสรีภาพที่พลเมืองจะมีขึ้นเฉพาะพลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว สิทธิประเภทนี้ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่อยู่ในกลุ่มของ status actives หรือสิทธิในการเมือง และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (Freiheit der Berufswahl) เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ (Freizuegigkeit) หรือเสรีภาพในการชุมนุม (Versammlungsfreiheit) เป็นต้น สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เป็นสิทธิของชาวเยอรมันเท่านั้น<sup>37</sup>

สิทธิพลเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชน ความแตกต่างระหว่างสิทธิพลเมืองกับสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ สิทธิพลเมืองเป็นสิทธิที่สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาว่าสิ่งใดเป็นสิทธิที่พลเมืองควรมีหรือควรจะต้องรู้หรือปฏิบัติ แต่สิทธิมนุษยชนถือเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นมาติดตัวอยู่กับมนุษย์เองตามธรรมชาติ

สิทธิพลเมืองมักจะเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ สิทธิพลเมืองยังรวมไปถึงสิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของความเป็นบุคคลของชาติเท่านั้น เช่น การคุ้มครองมิให้มีการถอนสัญชาติของบุคคลนั้น หรือการห้ามมิให้เนรเทศบุคคลที่มีสัญชาตินั้น เป็นต้น<sup>38</sup>

## 2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ความหมายดั้งเดิมของสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ สิทธิในการจำกัดอำนาจของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต ดังนั้น ตามความหมายดั้งเดิมของสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐจึงมีพันธะในทางตรงกันข้ามไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขต เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพภายในขอบเขตของตนได้อย่างเต็มที่<sup>39</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐมีหน้าที่ตรงกันข้ามไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตนั้น ไม่เป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ทัดเทียมกัน ประชาชนจะมีโอกาสใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความพร้อม ไม่ต้องแสวงหาสิ่งจำเป็นเพื่อการดำรงชีวิตอันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่พักอาศัย จึงได้มีแนวความคิดที่ว่า นอกจากประชาชนจะมีสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐ เพื่อให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

<sup>37</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ ข เล่มเดิม. หน้า 53-54.

<sup>38</sup> แหล่งเดิม. หน้า 61.

<sup>39</sup> วีระ โลจายะ ก เล่มเดิม. หน้า 494-495.

ทำให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ขยายความไปถึงสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีหลักประกันในกรณีเจ็บป่วย เป็นต้น

ดังนั้น ในปัจจุบันแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของรัฐจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดให้มีหลักประกันแก่ประชาชน เพื่อที่ประชาชนจะได้มีสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำสุด ซึ่งหน้าที่หนึ่งของรัฐที่สำคัญที่สุดคือ การให้การดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกคนให้สามารถเข้าถึงปัจจัยจำเป็นขั้นพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยที่รัฐเข้าไปมีบทบาทและมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดระบบสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนอันถือได้ว่าเป็นการจัดระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) นั่นเอง

ความหมายของรัฐสวัสดิการมีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง บริการสังคมในด้านสวัสดิการช่วยเหลือประชาชนซึ่งตกอยู่ในฐานะทุกข์ยาก ให้ได้รับความสะดวกสบายยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลหรือองค์กรการกุศลต่างๆ จัดในรูปแบบให้เปล่า หรือโดยไม่มุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ<sup>40</sup>

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง ประเทศที่มีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงสร้างหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับคนในรัฐนั้นๆ<sup>41</sup>

“รัฐสวัสดิการ” เป็นรัฐที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ในการรักษาสิทธิของบุคคลในขณะเดียวกันก็มีกฎหมายคอยปกป้องสิทธิต่างๆ ของบุคคลแต่ละคนด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้มีความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนโดยทั่วไป ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับ<sup>42</sup>

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง การที่รัฐจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนของตนโดยวิธีการต่างๆ โดยถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ สวัสดิการที่รัฐพึงจัดให้อย่างถ้วนหน้า ได้แก่ เงินเลี้ยงชีพเงินประกันสังคม สวัสดิการสาธารณสุขอย่างถ้วนหน้า เป็นต้น<sup>43</sup>

จากนิยามความหมายของรัฐสวัสดิการในข้างต้น อาจสรุปได้ว่า รัฐจะจัดให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐอย่างมีมาตรฐานและเท่าเทียมกัน เช่น การจัดสวัสดิการในเรื่องที่พักอาศัย การจัด

<sup>40</sup> อนันต์ พยัคฆมิตร. (2518). *รัฐสวัสดิการตัวอย่างในอังกฤษ*. หน้า 1.

<sup>41</sup> รพีพรรณ คำหอม. (2545). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*. หน้า 146.

<sup>42</sup> สุเทพ เชาวลิศ. (2527). *สวัสดิการสังคม*. หน้า 214.

<sup>43</sup> เดโช สวานานนท์. (2545). *พจนานุกรมศัพท์การเมือง*. หน้า 214.

สวัสดิการทางด้านการศึกษา การจัดสวัสดิการทางการแพทย์และสาธารณสุข การจัดสวัสดิการด้านประกันสังคม เป็นต้น

รัฐสวัสดิการเป็นบทบาทของรัฐสมัยใหม่ที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งรูปแบบและแนวทางรัฐสวัสดิการในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมือง สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ารัฐสวัสดิการจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม หลักการสำคัญที่รัฐสวัสดิการต้องยึดถือเป็นหลักมี 2 ประการ คือ ประการแรก ทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตไม่ต่ำกว่ามาตรฐานแห่งระดับที่มนุษย์จะพึงดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควรแห่งความเป็นมนุษย์ และประการที่สอง ต้องให้ทุกคนได้รับความคุ้มครอง และมีหลักประกันอย่างถ้วนหน้า<sup>44</sup>

หลักการของรัฐสวัสดิการจะรับรองไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในหมวดสิทธิเสรีภาพมีการรับรองสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้หลายด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านเด็กและเยาวชน ด้านผู้พิการ ทูพพลภาพ เป็นต้น โดยรัฐมีหน้าที่กำหนดมาตรการ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดกับสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญได้มีการวางแนวทางให้กับรัฐในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไว้ เพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามนโยบายตามที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญ หากไม่ดำเนินการก็จะถูกประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องรัฐได้

## 2.7 สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐของประเทศไทย

การที่รัฐได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการรับรองคุ้มครองมิให้รัฐก้าวล่วงเข้าไปลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์บางประการจากรัฐ ซึ่งถือเป็นการก่อให้เกิดสิทธิขั้นพื้นฐานในทางสังคมและมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการให้หลักประกันมาตรฐานในการดำรงชีวิตขั้นต่ำให้แก่ประชาชนให้มีผลใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ อันเป็นสิทธิในทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนที่มีสิทธิตามกฎหมายในการเรียกร้องให้รัฐ

<sup>44</sup> นกคณ นิ่มหนู. (2547). *ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศ : ศึกษาพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 190.

จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ตนเอง และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐไว้ ดังนี้

มาตรา 51 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์”

มาตรา 27 บัญญัติว่า

“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา 28 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

มาตรา 29 บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

กล่าวได้ว่า ในการรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับการบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมของประชาชน โดยมุ่งเน้นให้คนไทยทุกคนสามารถเข้าถึงระบบการบริการทางด้านสุขภาพอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการที่จะต้องได้รับการที่ได้มาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการทบทวนเพื่อจัดการระบบบริการทางด้านสุขภาพที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น สิทธิของประชาชนในการนำสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Fundamental Rights) มากำหนดเป็นเกณฑ์ เพื่อบังคับให้รัฐต้องสร้างหลักการและแนวคิด เพื่อใช้เป็นกระบวนการผลักดันให้เกิดนโยบายที่เกี่ยวกับการสร้างหลักประกันสุขภาพของประชาชนที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่จำเป็นของประชาชน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่อง แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาตรา 80 (2) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการสาธารณสุข โดยส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

การกำหนดให้สิทธิในการได้รับการบริการสาธารณสุขในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการ

แก่ประชาชนเป็นกรอบแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย<sup>45</sup> ที่เกี่ยวกับด้านการบริการสุขภาพให้ประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถยืนหยัดอ้างอิงหลักการขึ้นเพื่อต่อสู้คุ้มครองสิทธิของตน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐมีภาระหน้าที่ในการจัดการให้ประชาชนได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและเสมอภาคเท่าเทียมกัน

#### 2.7.1 สิทธิและเสรีภาพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ใน มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 26 บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 28 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทุกๆ ด้าน เพราะศักดิ์ศรี

<sup>45</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. หน้า 67.

ความเป็นมนุษย์ถือเป็นมูลฐานหนึ่งของหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการรับรองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเป็นการทั่วไป มิได้จำกัดตัวบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจง จึงทำให้หลักกฎหมายดังกล่าวสามารถให้ความคุ้มครองต่อบุคคลได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งบุคคลทุกคนไม่ว่าแหล่งกำเนิดชาติโดยอ้อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ทั้งสิ้น การกระทำใดที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมถือได้ว่าการกระทำนั้นเป็นการลดคุณค่าของการเป็นมนุษย์ให้ต่ำลง นอกเหนือจากความเท่าเทียมกันในทางสังคมและทางกฎหมาย เพราะการกระทำที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกันกับสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคมอันมิใช่เรื่องที่เกิดขึ้นเพราะสถานะในทางสังคมที่แตกต่างกันและยังถือได้ยิ่งกว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้นได้เช่นกัน

ประชาชนทุกคนที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิและรองรับให้ความคุ้มครองด้านบริการสาธารณสุข ย่อมต้องมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์เอง โดยการได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและเสมอภาค และเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

#### 2.7.2 สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายนับเป็นรากฐานอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประการหนึ่งนอกเหนือจากสิทธิในความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไว้ในมาตรา 32 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือ ไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือ ไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายมีสิทธิร้องขอต่อศาลเพื่อให้ตั้งระงับหรือ

เพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้”

สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการที่จะมีชีวิตให้อยู่รอดปลอดภัยและโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีคุณค่าของชีวิตร่างกายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองไว้ ทั้งยังสามารถคงไว้ซึ่งสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมอบให้หรือกำหนดให้ไว้อันเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น

สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมหมายความรวมถึงสิทธิในการได้รับการพัฒนาสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การเข้าถึงระบบการให้ความคุ้มครองสิทธิในด้านการบริการทางด้านสาธารณสุขของรัฐได้อย่างทั่วถึงและเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม

### 2.7.3 สิทธิและเสรีภาพในความเสมอภาคของบุคคล

สิทธิและเสรีภาพในความเสมอภาคของบุคคลนับเป็นรากฐานอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประการหนึ่งนอกเหนือจากสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพในความเสมอภาคของบุคคลไว้ในมาตรา 30 โดยบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

เห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป ซึ่งมนุษย์ทุกคนย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในฐานะมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติด้านอื่นๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด ในขณะที่เดียวกันหลักความเสมอภาคยังถือเป็นหลักที่ใช้เป็นเครื่องมือไม่ให้รัฐใช้อำนาจของตนได้ตามอำเภอใจ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการให้ความคุ้มครองทางด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมี

สิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน ถือเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญย่อมได้รับการบริการด้านสาธารณสุขอย่างเสมอภาคทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

## 2.8 วิวัฒนาการของระบบบริการสาธารณสุขในประเทศไทย<sup>46</sup>

ก่อนปี พ.ศ. 2400 การดูแลรักษาสุขภาพของประชาชนจะเป็นการรักษาพยาบาลด้วยภูมิปัญญาพื้นบ้าน จนกระทั่งปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา ประเทศไทยมีการติดต่อการค้ากับชาวต่างชาติ จึงเริ่มมีการนำการรักษาแบบตะวันตกมาเผยแพร่ในประเทศไทยโดยมิชชันนารี ต่อมา พ.ศ. 2449 ได้มีการสร้างโรงพยาบาลขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย คือ โรงพยาบาลศิริราช ซึ่งมีการให้บริการทางการแพทย์แก่ประชาชน โดยที่ประชาชนเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง

ในปี พ.ศ. 2488 เริ่มมีการจัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ประชาชนที่ยากจน โดยรัฐบาลออกระเบียบเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลแก่คนยากจน เพื่อให้การช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลแก่คนยากจน โดยการยกเว้นค่ารักษาพยาบาลให้แก่คนยากจน ซึ่งบุคคลใดจะได้รับการยกเว้นค่ารักษาพยาบาลจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแพทย์ผู้ทำการรักษา

พ.ศ. 2497 ประเทศไทยได้มีแนวคิดเรื่องกฎหมายประกันสังคมขึ้นเป็นครั้งแรก มีการตราพระราชบัญญัติกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่ได้ถูกคัดค้านจากประชาชนอย่างรุนแรง จึงส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวไม่ได้บังคับใช้

พ.ศ. 2506 รัฐบาลมีนโยบายให้การช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ข้าราชการ ได้มีการออกระเบียบช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2506 โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ใช้อัตราเงินเดือนของข้าราชการนำมาคำนวณการได้รับสิทธิสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ จึงถือว่าได้เริ่มมีระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการนั่นเอง

พ.ศ. 2510 บริษัทต่างชาติได้เข้ามาเปิดให้บริการประกันภัยสุขภาพ รัฐจึงมีการตราพระราชบัญญัติประกันชีวิต และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย เพื่อเป็นการควบคุมการประกันภัยในภาคเอกชน และต่อมาในปี พ.ศ. 2521 จึงมีการจัดตั้งบริษัทประกันสุขภาพเอกชนขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย

พ.ศ. 2518 รัฐเริ่มดำเนินโครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย (โครงการ สปน.) เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณให้ในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลจึงออกระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วย

<sup>46</sup> สำนักนโยบายและแผน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2547). *กว่าจะเป็นหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า*. หน้า 1-12.

การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือนั้นจะใช้เกณฑ์รายได้นำไปคำนวณสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือ โดยให้สถานพยาบาลเป็นผู้พิจารณา ต่อมา พ.ศ. 2524 มีการได้ยกเลิกระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2522 และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2524 แทน มีการกำหนดการจัดสรรงบประมาณออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) งบประมาณการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้ใช้เฉพาะการซื้อยา และ (2) งบประมาณช่วยเหลือผู้ป่วยบางรายที่ไม่มีสิทธิรักษาฟรีและไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลในครั้งนั้นๆ ได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือนั้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหัวหน้าสถานพยาบาลแต่ละแห่ง และมีการแก้ไขระเบียบอีกหลายครั้ง

พ.ศ. 2523 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลข้าราชการ พ.ศ. 2523 โดยเป็นการจัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และข้าราชการบำนาญ และบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และข้าราชการบำนาญ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ และอัตราให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

หลังจากกฎหมายประกันสังคมไม่สามารถบังคับใช้ได้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยครอบคลุมลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ขยายการบังคับใช้แก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และในปี พ.ศ. 2545 ได้ขยายการบังคับใช้ครอบคลุมการจ้างงานที่ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จึงถือได้ว่ามีระบบประกันสังคมเกิดขึ้น

พ.ศ. 2544 รัฐบาล ฯพณฯ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน จึงได้เริ่มจัดทำโครงการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เรียกว่า “โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค” ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 มีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ขยายการบริการทางด้านการแพทย์ให้แก่ประชาชนทุกคนโดยไม่เสียค่าบริการทางด้านการแพทย์ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้คำนึงถึงความสำคัญของการรับบริการทางการแพทย์ของประชาชนจึงจัดให้มีระบบบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนหลากหลายรูปแบบ โดยมีระบบบริการสาธารณสุขที่สำคัญและดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ ได้แก่ ระบบสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ซึ่งระบบบริการสาธารณสุขทั้ง 3 ระบบนั้น มีการแบ่งประเภทของประชาชนในประเทศไทย ในการได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลจากรัฐ ซึ่งยังมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านขอบข่าย ความคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับบริการทางการแพทย์ แหล่งที่มาของเงินทุน ระบบบริหารจัดการคุณภาพและการควบคุมประสิทธิภาพในการให้บริการทางการแพทย์ ดังนั้น ขอบเขตในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะระบบบริการสาธารณสุข 3 ระบบ ได้แก่ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีความเป็นมาของแต่ละระบบ ดังนี้

#### **ความเป็นมาของระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (ข้าราชการ)**

การจัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลให้แก่ข้าราชการเริ่มขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการ เนื่องจากค่าตอบแทนเงินเดือนของข้าราชการอัตราค่าตอบแทนด้านเงินเดือนน้อย อีกทั้งเป็นการตอบแทนความดีความชอบจากการปฏิบัติราชการ ส่งเสริมขวัญกำลังใจ และเป็นการจูงใจให้ข้าราชการตั้งใจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการนอกจากให้การช่วยเหลือแก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และข้าราชการบำนาญแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงบิดามารดา คู่สมรส และบุตรของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และข้าราชการบำนาญด้วย

พ.ศ. 2506 ได้มีการออกระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2506 ซึ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการและข้าราชการบำนาญที่มีรายได้น้อยเท่านั้น โดยระเบียบฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้ (1) ผู้มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล ได้แก่ ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และบุคคลในครอบครัว คือ บิดามารดา คู่สมรส และบุตรตามกฎหมาย ซึ่งหมายรวมไปถึงบุตรบุญธรรมด้วย (2) การเข้ารับการรักษาพยาบาลจะต้องเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของรัฐ ทั้งคนไข้ในและคนไข้นอก และ (3) ผู้มีสิทธิเบิกต้องมีอัตราเงินเดือนไม่เกิน 2,650 บาทต่อเดือน โดยให้เบิกได้เพียงครั้งหนึ่งของที่จ่ายจริง หากมีคู่สมรสที่เป็นข้าราชการและมีอัตราเงินเดือนเกิน 2,650 บาทต่อเดือน ก็ไม่มีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือด้านค่ารักษาพยาบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2506 โดยกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการและข้าราชการบำนาญในการรับสวัสดิการรักษายาบาลที่มีอัตราเงินเดือนไม่เกิน 1,200 บาทต่อเดือน สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลให้แก่ตนเองและครอบครัวได้เท่าที่จ่ายจริง ส่วนข้าราชการและข้าราชการบำนาญอัตราเงินเดือนเกิน 1,200 บาทต่อเดือน แต่ไม่เกิน 2,650 บาทต่อเดือน สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ครั้งหนึ่งของเท่าที่จ่ายจริง ในกรณีที่คู่สมรสเป็นข้าราชการ ถ้าคนใดคนหนึ่งมีอัตราเงินเดือนหนึ่งเกินกว่า 1,200 บาท ให้เบิกได้ครั้งหนึ่งของที่จ่ายจริง และในปี พ.ศ. 2511 ได้มี

การยกเลิกระเบียบการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2506 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และออก  
ระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวแก่การรักษาพยาบาล พ.ศ. 2511 โดยกำหนด  
อัตราเงินเดือนของข้าราชการและข้าราชการบำนาญในการรับสวัสดิการรักษายาบาลที่มีอัตรา  
เงินเดือนไม่เกิน 2,750 บาทต่อเดือน และมีการเพิ่มสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาล กรณีเข้ารับ  
การรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชน ประเภทคนไข้ใน

ในปี พ.ศ. 2515 เนื่องจากมีนโยบายให้มีการจัดสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ  
ครอบคลุมถึงลูกจ้างประจำด้วย จึงได้ยกเลิกระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยเกี่ยวแก่  
การรักษาพยาบาล พ.ศ. 2511 และออกระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างประจำเกี่ยวแก่  
การรักษาพยาบาล พ.ศ. 2515 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (1) ขยายสิทธิการเบิกค่ารักษาพยาบาลให้  
ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ ลูกจ้างประจำ และบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ ข้าราชการ  
บำนาญ และลูกจ้างประจำด้วย (2) ยกเลิกการเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุตรบุญธรรม และ (3)  
ยกเลิกการนำรายได้ของกลุ่มสมรสของข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และลูกจ้างประจำมารวมกับ  
รายได้ของข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ หรือลูกจ้างประจำ ในการนำไปกำหนดเกณฑ์ในการได้รับ  
สวัสดิการรักษายาบาล

หลังจากนั้น ได้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างประจำ  
เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518  
ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้การจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินสวัสดิการจากทาง  
ราชการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>47</sup> จึงได้มีการยกเลิกระเบียบการช่วยเหลือข้าราชการและ  
ลูกจ้างประจำเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตราพระราชกฤษฎีกา  
เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2521 โดยสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว  
คือ จัดสวัสดิการรักษายาบาลแก่ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และลูกจ้างประจำอย่างเท่าเทียมกัน  
โดยไม่มีกำหนดอัตราเงินเดือน เพื่อนำไปกำหนดอัตราการได้รับความช่วยเหลือ และการเบิก  
ค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการ เบิกได้ทั้งประเภทผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอกเต็ม  
ตามเท่าที่จ่ายจริง ส่วนค่ารักษาพยาบาลในการเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของเอกชนเบิกได้  
เฉพาะผู้ป่วยในเท่านั้น โดยเบิกได้ครั้งหนึ่งของเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 3,000 บาท ต่อมาในปี  
พ.ศ. 2523 ได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2521 และ  
ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2523 โดยสาระสำคัญ

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.  
2518, มาตรา 3 (6).

ส่วนใหญ่ยังคงเดิม แต่มีการกำหนดจำนวนของบุตรของข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และ ลูกจ้างประจำที่ได้รับสิทธิในการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลได้เพียง 3 คนเท่านั้น และกำหนด อัตราการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ปัจจุบันได้มีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตราพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 โดยสิทธิสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงเดิม แต่มีการเพิ่มสิทธิ ในการเข้ารับบริการด้านการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลเอกชน ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

### ความเป็นมาของระบบประกันสังคม (ลูกจ้าง)

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบประกันสังคมในประเทศไทย เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2495 สมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้น ทำหน้าที่ดำเนินการ กำหนดหลักการและวิธีดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือประชาชน ซึ่งวัตถุประสงค์หลักคือ ส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินและบ้านเรือนเป็นของตนเอง มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง เช่น ในกรณีที่มี บุตรมาก การคลอดบุตร เจ็บป่วย พิการทุพพลภาพ ชรา หรือมรณกรรม เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นอยู่ในชีวิต ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีความเห็นว่าการจะช่วยเหลือประชาชนให้มี หลักประกันความมั่นคงอย่างแน่นอนและสม่ำเสมอตลอดไปนั้น จำเป็นต้องดำเนินการด้วยวิธี ประกันสังคม<sup>48</sup> จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2497 จัดตั้งกรมประกันสังคมซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 คือ จะครอบคลุมลูกจ้างที่มีรายได้ต่อเดือนตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไป โดยให้ผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง และรัฐบาลออกเงินสมทบเข้าไว้ในกองทุนประกันสังคม ตามบัญชีอัตราเงินสมทบ ทั้งนี้ การกำหนดอัตราเงินสมทบขึ้นอยู่กับรายได้ เพศ และส่วนแห่ง ความรับผิดชอบ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับ ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนเพื่อการคลอดบุตร เพื่อการสงเคราะห์บุตร เพื่อการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ เพื่อการชราภาพ และเพื่อการฌาปนกิจ อย่างไรก็ตาม ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ได้ถูกคัดค้านจากประชาชน เพราะเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตนเอง และกลุ่มธุรกิจเห็นว่าหากรัฐบาลนำระบบประกันสังคม มาใช้ จะเป็นการดำเนินการเพื่อแข่งขันกับการประกันชีวิต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้บริษัทประกัน ชีวิตของเอกชนต้องเลิกล้มไป จึงไม่เห็นด้วยกับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้สั่งระงับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมไว้โดยไม่มีกำหนด จึงถือได้ว่า ไม่เคยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ฉบับนี้เลย

<sup>48</sup> กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. (2545). *ประกันสังคมอยู่คู่สังคมไทย*. หน้า 15.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 มีความพยายามในการนำกฎหมายประกันสังคมมาใช้อีกครั้ง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคม เพื่อดำเนินการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จึงมีการเสนอให้มีการนำระบบกองทุนเงินทดแทนมาใช้ จึงมีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน ซึ่งทำหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ คือ ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในการทำงานจะได้รับเงินค่าจ้าง ค่ารักษาพยาบาลในระหว่างสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ ส่วนจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะได้รับเป็นไปตามความร้ายแรงของความเสียหายที่ลูกจ้างได้รับ โดยลูกจ้างจะได้รับเงินค่าทดแทนผ่านสำนักงานกองทุนเงินทดแทนโดยตรง ทั้งนี้ ได้เริ่มดำเนินการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 จึงถือได้ว่าเป็นแบบแรกเริ่มของการประกันสังคมในประเทศไทย

หลังจากที่มีการตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนแล้ว รัฐบาลยังพยายามที่จะขยายขอบเขตความคุ้มครองและต้องการผลักดันให้กฎหมายประกันสังคมสามารถมีผลบังคับใช้ได้ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมแห่งชาติขึ้นอีกหลายครั้ง และทำการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคมที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ ความเหมาะสมในการนำระบบประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทย เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นใหม่ จนในที่สุดกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับหน้าที่หลักในการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจนแล้วเสร็จ จึงส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 จึงทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นไป และมีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2533 ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น สำนักงานประกันสังคมจึงได้โอนมาอยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ

สำหรับประเทศไทยได้จัดการดำเนินการระบบประกันสังคมเป็น 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ซึ่งในการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ มุ่งเน้นไปที่ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณสุขในระบบประกันสังคม ดังนั้น จึงศึกษาเฉพาะกองทุนประกันสังคมเท่านั้น ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

### ความเป็นมาของระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ประชาชนทั่วไป)

ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นระบบที่เกิดขึ้นหลังสุด ซึ่งก่อนที่จะมีระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นบทบาทหน้าที่โดยตรงของกระทรวงสาธารณสุขและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐพยายามช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนและมีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและต่อมาพยายามขยายให้ครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึง

ในปี 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน โดยจัดทำโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal coverage : UC) ซึ่งผู้รับบริการร่วมจ่ายค่าบริการครั้งละ 30 บาท หรือเรียกกันในนาม “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” ในระยะแรกเริ่มดำเนินการในพื้นที่ 6 จังหวัดก่อน โดยเริ่มดำเนินการในเดือนเมษายน 2544 ระยะที่ 2 อีก 15 จังหวัด โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2544 และตัดสินใจขยายโครงการครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดทั้งประเทศและในพื้นที่บางเขตของกรุงเทพฯ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 เป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการเปิดให้โรงพยาบาลของรัฐนอกกระทรวงสาธารณสุขและโรงพยาบาลเอกชนที่พร้อมและสนใจเข้าร่วมโครงการได้ตั้งแต่ระยะที่ 2

ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 หลังจากพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ยังผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในเวลาต่อมา โดยกำหนดให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นองค์กรของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข โดยทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดระบบบริการสุขภาพที่ประชาชนมั่นใจ และผู้ให้บริการมีความสุข สนับสนุนการมีส่วนร่วมของกลุ่มภาคี เช่น เครือข่ายองค์กรประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพ นอกจากนี้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมให้ประชาชนกว่า 47 ล้านคนให้เข้าใจสิทธิที่ตนพึงได้รับในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในปัจจุบันนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงทุกพื้นที่ของประเทศ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ตั้งสำนักงานเขต 13 แห่ง ซึ่งกระจายอยู่ทั่วภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยรายละเอียดจะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป