

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 51 ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ มาตรา 80 ยังได้กำหนดให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงได้ดำเนินการจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของประชาชน ให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อให้มีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพทั่วทั้งประเทศ และให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันทุกคน

ในปัจจุบันประชาชนชาวไทยได้รับความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลจากรัฐ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มๆ หลายกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้ได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ กลุ่มผู้ได้รับการรักษาพยาบาลของผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกลุ่มผู้ได้รับการรักษาพยาบาลของผู้ประสบภัยจากรถตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เป็นต้น จากระบบการให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลของรัฐที่มีการแบ่งเป็นกลุ่มๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ทำให้การบริหารจัดการด้านสาธารณสุขของประเทศเป็นไปอย่างกระจัดกระจายและเกิดความซ้ำซ้อนกันในการใช้สิทธิในการรักษาพยาบาล และการเบิกค่าใช้จ่ายต่างๆ นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งในประเทศไม่มีสิทธิใดๆ ในการได้รับความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล ทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวประสบปัญหาในการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการรักษาพยาบาล ซึ่งจากการที่ประชากรของประเทศยังขาดหลักประกันด้านสุขภาพหรือมีหลักประกันสุขภาพที่ไม่เพียงพอนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดการระบบการบริการสาธารณสุขของประเทศให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้มีการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติขึ้นมา เพื่อรวมการบริหารจัดการด้านการรักษาพยาบาลตามกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายเข้าไว้ด้วยกัน

และดำเนินการบริหารจัดการโดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดรายจ่ายโดยรวมด้านสาธารณสุขของประเทศไทยให้มีการจัดการที่ซ้ำซ้อน และเพื่อให้การบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณสุขเป็นส่วนใหญ่และผู้รับบริการจะเสียค่าใช้จ่ายเพียงจำนวนน้อย และในส่วนของผู้ยากไร้จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศว่าสามารถคุ้มครองความเสี่ยงซึ่งเกิดจากภาระค่ารักษาพยาบาล และสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขได้ โดยมีหลักการว่าสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ สำหรับในประเทศไทยนั้นแนวคิดเรื่องการคุ้มครองความเสี่ยงจากค่ารักษาพยาบาลมีมานานแล้ว แต่ปรากฏเป็นรูปร่างขึ้นเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 โดยเหตุผลในการประกาศใช้ก็เพื่อจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของประชาชน และเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการด้านสาธารณสุขที่จำเป็นอย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพโดยทั่วถึง

สิทธิต่างๆ ที่ประชาชนจะได้รับตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย สิทธิที่จะได้รับบริการด้านสาธารณสุขที่จำเป็น มีคุณภาพและได้มาตรฐาน สิทธิในการได้รับการคุ้มครองและได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบหลักประกันในด้านต่างๆ เช่น การจัดระบบบริการสุขภาพในพื้นที่ หรือท้องถิ่นของตนเอง มีส่วนร่วมในการตรวจตราคุณภาพบริการ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น

แม้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 คือ การจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการด้านสาธารณสุขที่จำเป็นอย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพโดยทั่วถึงแต่อย่างไรก็ดี การให้บริการสาธารณสุขนั้นเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและร่างกายของมนุษย์ จึงมีโอกาที่จะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งที่หลีกเลี่ยงได้และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ทำให้ประชาชนเข้ารับบริการด้านสาธารณสุขได้ง่ายขึ้น แต่จำนวนแพทย์และบุคลากรทางด้านสาธารณสุขยังมีเท่าเดิม ทำให้ภาระงานของแพทย์และบุคลากรทางด้านสาธารณสุขเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งนำไปสู่โอกาสที่จะก่อให้เกิดความผิดพลาดและสร้างความเสียหายได้มากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จึงได้กำหนดให้มีการจ่ายเงิน

ช่วยเหลือเบื้องต้น แก่ผู้รับบริการที่ได้รับ ความเสียหายจากการรักษาพยาบาลไว้ด้วย โดยบัญญัติ เรื่องการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลไว้ใน มาตรา 41 เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรับบริการสาธารณสุข โดยต้องการให้ ผู้รับบริการได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและทันทั่วถึง โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบหรือหา ผู้กระทำผิด ถึงแม้ว่ากระบวนการช่วยเหลือผู้รับบริการที่ได้รับ ความเสียหายจากการรักษาพยาบาล ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 นั้น จะเป็นการ ช่วยเหลือผู้รับบริการที่ได้รับ ความเสียหายจากการรักษาพยาบาลบนหลักการของความสมานฉันท์ เป็นมาตรการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้รับบริการ โดยต้องการให้ความช่วยเหลือด้วยความ รวดเร็วและทันทั่วถึง โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบหรือหาผู้กระทำผิดก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาที่ จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ในส่วนที่ เกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลได้ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วทำให้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวขาดความรัดกุมและไม่สอดคล้องกับ สภาพสังคมที่เปลี่ยนไป

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะต้องมีการศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องการ จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล โดย ทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของไทยกับร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับ บริการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขของ ต่างประเทศทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และประเทศที่ใช้ระบบ กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการ รักษาพยาบาลของไทย ให้ครอบคลุมความเสียหายที่ผู้รับบริการได้รับอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ และระบบหลักประกันสุขภาพของไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการ ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้น เป็นการช่วยเหลือผู้รับบริการที่ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลบนหลักการของความสมานฉันท์ ต้องการลดปริมาณการฟ้องร้องกันระหว่างผู้ให้บริการสาธารณสุขกับผู้รับบริการสาธารณสุข และเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้รับบริการ โดยให้ความช่วยเหลือด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม และทันทั่วที่โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดหรือหาผู้กระทำผิด แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้หลักเกณฑ์การพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลขาดความรัดกุม ไม่เหมาะสม ไม่ครอบคลุมความเสียหายที่ผู้รับบริการได้รับ และไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป นำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมและการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการที่ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายของไทย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาการดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำรา กฎหมาย บทความ วารสาร งานวิจัย บทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของ ประเทศไทยและต่างประเทศ เว็บไซต์ต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปทางกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ และระบบหลักประกันสุขภาพของ ประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการ ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการ ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น กรณีผู้รับบริการ ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วย หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ