

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การจัดให้มีการประกันสุขภาพแก่ประชาชนทุกสาขาอาชีพ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และ สิทธิในการเข้าถึงการประกันสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้ให้การรับรอง ค้ำครองไว้ แต่เนื่องจากประชาชนในประเทศมีความหลากหลายทั้งความแตกต่างด้านอายุ เพศ การประกอบอาชีพ โดยเฉพาะการประกอบอาชีพนั้นมีทั้งผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน-รัฐวิสาหกิจ ชาวไร่ ชาวนา ชาวประมง ลูกจ้างในภาคเอกชน นักศึกษา และผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ เป็นต้น การออกกฎหมายให้คุ้มครองประชาชนทุกกลุ่มทั้งที่อยู่ในระบบประกันสังคมและนอกระบบยังทำได้ไม่ทั่วถึงและเพียงพอ แต่ปัญหาด้านสุขภาพมีโอกาสดังขึ้นได้กับมนุษย์ทุกเพศทุกวัยและทุกอาชีพ และรัฐมีหน้าที่ ต้องดำเนินนโยบายด้านสวัสดิการและด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนทุกอาชีพอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งปวง โดยถือตามทฤษฎี “ความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of Constitution)” ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์และโครงสร้างในการปกครองประเทศ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านการสาธารณสุข รวมถึงการส่งเสริม สนับสนุนระบบสุขภาพของประชาชนด้วย อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้มิได้มีสภาพบังคับเด็ดขาดถึงขนาดที่ถ้าบทบัญญัติใดหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในหมวดนี้จะใช้บังคับมิได้ ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับนานาประเทศที่มีการบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ เหตุผลที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ก็คือ บทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐมีพื้นฐานของการกำหนดมาจากปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่สำคัญอันรัฐจะต้องจัดทำให้ครบเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน หรือเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในรัฐให้มีความกินดีอยู่ดีสูงสุด แต่เมื่อมีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้กว้างขวางมาก ด้วยเหตุนี้ การจะปฏิบัติหรือจัดการใดให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐให้ครบถ้วนบริบูรณ์ หรือ การที่รัฐจะเลือกจัดทำตามแนวนโยบายแห่งรัฐก่อนหลัง จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยากหรือทำได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ดังนั้น ในนานาประเทศจึงให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ที่จะบริหารประเทศระดับหนึ่งว่าจะต้องบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ในขณะเดียวกันก็จะไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับหรือบทลงโทษใด ๆ

ในการดำเนินการประกันสุขภาพของประชาชนทุกอาชีพ เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งโดยหลักแล้ว เป็นภาระกิจของรัฐที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง โดยไม่อาจมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนได้ ต่อมาเมื่อประเทศมีความเจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การปกครอง มีการขยายตัวมากขึ้นทำให้รัฐมีภาระกิจมากขึ้นตามลำดับ หรือกิจการบางอย่างต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ต้องใช้กำลังคน หรือทุนจำนวนมาก หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งรัฐอาจไม่มีความพร้อมหรือไม่อาจดำเนินการให้ทันต่อความต้องการของประชาชนได้ ประกอบกับการดำเนินการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องทำด้วยตนเอง เพราะเองที่มีใช้เรื่องที่รัฐต้องดำเนินการด้วยตนเองโดยแท้ เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การเงินการคลังของประเทศ เป็นต้น จึงได้มอบอำนาจรัฐให้เอกชนเข้าดำเนินการและออกคำสั่งทางปกครองแทนรัฐได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระกิจของรัฐ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เมื่อมีการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐแล้ว เอกชนนั้นก็มิหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐ โดยที่รัฐซึ่งแต่เดิมอยู่ในฐานะผู้ดำเนินการ กลับกลายมาเป็นผู้กำกับดูแลการใช้อำนาจของเอกชนที่

ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ ในการดำเนินการและออกคำสั่งทางปกครองแทน ดังนั้น การดำเนินกิจการและการออกคำสั่งทางปกครองแทนรัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการและการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่รัฐเป็นผู้กำหนด และสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั่นเอง

ปัจจุบัน เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินกิจการและออกคำสั่งทางปกครองแทนรัฐนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายองค์กรด้วยกัน “สภาพนายความ” ก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจรัฐ

สภาพนายความเป็นหน่วยงานเอกชน ที่ได้รับมอบอำนาจรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐ โดยอาศัยพระราชบัญญัติทนายความพ.ศ. 2528 นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ได้ให้นิยามว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ องค์กรมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐ สภาพนายความ เป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามคำนิยามตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ด้วย

สภาพนายความมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการศึกษา และการประกอบวิชาชีพทนายความ ควบคุมมรรยาททนายความ ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภาทนายความ ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภาทนายความ ส่งเสริมช่วยเหลือ แนะนำเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย มีสมาชิก ได้แก่ ทนายความที่สภาพนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ

เมื่อสภาพนายความเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐและเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 80 (2) อันเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขรวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพ รวมถึงการให้สวัสดิการแก่สมาชิกด้วย นอกจากนั้นยังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ด้วย

ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความ เป็นผู้ที่มีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม เป็นที่พึ่งของประชาชน เป็นผู้ใช้กฎหมายที่อยู่เคียงข้างใกล้ชิดกับประชาชน และช่วยเหลือขจัดปัญหาให้แก่ประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในด้าน การว่าต่างแก้ต่าง การดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในศาล รวมไปถึง การให้คำปรึกษา คำแนะนำด้านกฎหมายทั้งปวง ทนายความจึงต้องเป็นผู้ปฏิบัติตนและ ปฏิบัติงานด้วยการยึด หลักคุณธรรม พร้อมกันนั้นจะต้องมีความรับผิดชอบอย่างสูง และมีจรรยาบรรณทางอันดีงาม เพื่อนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาและไว้วางใจจากสังคม และ แม้ทนายความจะมีใช้ข้าราชการแต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติในราชการศาล- ยุติธรรมเช่นเดียวกัน เพราะเป็นสิทธิของตัวความที่จะมีทนายความในการดำเนินคดี ถ้าไม่มีทนายความตัวความก็ไม่สามารถได้รับผลจากกิจการศาลยุติธรรมได้ครบถ้วน บริบูรณ์เท่าที่ควร

ปัจจุบันมีผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความที่จดทะเบียนเป็นสมาชิกสภาทนายความ ทั่วประเทศ มีจำนวนทั้งสิ้น 61,731 คน ในจำนวนดังกล่าวนี้แบ่งเป็นทนายความที่เป็น ลูกจ้างสถานประกอบการ และทนายความอิสระ ทนายความทั้งหมดเป็นสมาชิกของ สภาทนายความ อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของสภาทนายความ ทั้งนี้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

จากการศึกษา พบว่า ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ยังไม่ได้รับบริการด้านสุขภาพและสาธารณสุขอย่างเพียงพอ และกฎหมายเกี่ยวกับการให้ หลักประกันด้านสุขภาพยังไม่เปิดช่องให้ทนายความได้รับการบริการอย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหาในการประกันสุขภาพของผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนด้านสุขภาพของผู้ประกอบการวิชาชีพทนาย- ความ ในกรณีที่ผู้ประกอบการอาชีพทนายความต้องการประกันสุขภาพโดยการสมัคร เข้าเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการประกันสังคม เนื่องจากได้รับประโยชน์ทดแทนเพียงสามประเภทคือ ทูพพลภาพ คลอดบุตรและตาย เท่านั้น ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการพื้นฐานของผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความ และการที่ กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความที่เป็นทนายความ- อิสระ ที่เข้าสมัครเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจจะไม่ได้รับการคุ้มครองเรื่องสุขภาพ

ซึ่งปัญหาด้านสุขภาพนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีโอกาสเกิดขึ้นกับผู้ประกอบอาชีพทุกอาชีพ แต่ในขณะเดียวกัน ผู้ที่เป็นลูกจ้างสถานประกอบการที่กฎหมายประกันสังคมบังคับให้มีการประกันสังคม โดยนายจ้างและรัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบ ซึ่งเป็นผู้ประกันตนภาคบังคับ ตามมาตรา 33 และผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างสถานประกอบการ แต่ภายหลังพ้นจากการเป็นลูกจ้างแต่สมัครเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจโดยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามมาตรา 39 กลับได้รับสิทธิในการได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพด้วย ทั้ง ๆ ที่อาศัยกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่เทียมกัน

2) ปัญหาหลักเกณฑ์การเข้าเป็นผู้ประกันตนในการประกันสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพทนายความ กรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดให้ ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่เป็นทนายความอิสระที่ประสงค์จะเข้าสู่ระบบการประกันสังคมนั้นต้องเป็นผู้ที่มีอายุ 15-60 ปี และต้องไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ส่งผลให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่มีอายุเกิน 60 ปี ไม่สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนเองแบบสมัครใจ ตามมาตรา 40 ได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความจำนวนมากที่มีอายุเกิน 60 ปี แต่ยังสามารถในการประกอบอาชีพได้ และมีรายได้พอที่จะจ่ายเงินสมทบ นอกจากนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องไม่เป็นผู้ทุพพลภาพนั้น ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่เป็นผู้มีกายพิการเช่นแขนขาหนึ่งข้าง ขาขาดหนึ่งข้าง ตาบอดหนึ่งข้าง หรือเป็นโรคโปลิโอ แต่ไม่ถึงขนาดหย่อนความสามารถในการประกอบอาชีพ เป็นผู้ที่มีสิทธิในการขอรับใบอนุญาตให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 35 ได้ แต่ปรากฏว่าผู้ประกอบวิชาชีพทนายความประเภทนี้กลับ ไม่มีสิทธิที่จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจได้ เป็นการถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้

3) ปัญหาอัตราการจ่ายเงินสมทบ กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่ประกันตนเองแบบสมัครใจจ่ายเงินสมทบในอัตราเหมาจ่ายเป็นรายปี ๆ ละ 3,360 บาท เพื่อที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนจากการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนเพียง 3 ประเภท คือ ทุพพลภาพ คลอดบุตรและตาย แต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีเจ็บป่วย อัตราการจ่ายเงินสมทบดังกล่าวมีอัตราที่ใกล้เคียงกันกับผู้ประกันตนที่เป็น

ลูกจ้างสถานประกอบการตามมาตรา 33 และ ผู้ที่อดีตเคยเป็นลูกจ้างแต่พ้นสภาพแล้ว และเข้าประกันตนแบบสมัครใจตามมาตรา 39 แต่ได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพด้วยการจ่ายเงินสมทบในอัตราดังกล่าวจึงเป็นการไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบอาชีพทนายความและเกิดความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างสถานประกอบการ อันเป็นการประกันตนภาคบังคับ จะได้รับสิทธิประโยชน์ 7 ประเภท ซึ่งรวมถึงคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยด้วย ส่วนผู้ประกันตนแบบสมัครใจ ที่เคยเป็นลูกจ้างสถานประกอบการมาก่อน แต่พ้นสภาพการเป็นลูกจ้างแต่สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจ ตามมาตรา 39 นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการจ่ายเงินสมทบเป็นรายปีกับผู้ประกอบวิชาชีพทนายความแล้ว แม้ว่า ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 จะจ่ายเงินสมทบมากกว่า แต่ปรากฏว่าได้รับสิทธิประโยชน์ 6 ประการ คือ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ดาย สงเคราะห์บุตรและชราภาพ ซึ่งมีความแตกต่างกันมาก เป็นผลให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ เข้าสู่ระบบประกันสังคมน้อยมาก ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบกับสังคมส่วนรวม และรัฐบาลในการต้องรับภาระต่อปัญหาสุขภาพของบุคคลเหล่านี้ในอนาคต

4) ปัญหาการส่งเสริมสวัสดิการด้านสุขภาพผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีกองทุนสวัสดิการทนายความ ประกอบด้วยเงินที่สภาทนายความจัดสรรให้ประจำปี จากทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และจากดอกผลของเงินดังกล่าว เพื่อนำเงินจากกองทุนนี้มาสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่ได้รับความเดือดร้อนอันเป็นการช่วยเหลือในลักษณะให้การสงเคราะห์ แต่กฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้ประกอบอาชีพทนายความจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการทนายความทำให้มีเงินกองทุนสวัสดิการอยู่จำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการนำมาจัดสวัสดิการด้านสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพทนายความ นอกจากนั้น การตีความกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เรื่อง กองทุนสวัสดิการทนายความ ในมาตรา 73 คำว่า “เดือดร้อน” เนื่องจากข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยสวัสดิการทนายความพ.ศ. 2529 ได้กำหนดให้ทนายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเจ็บป่วย และทายาทของทนายความที่ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากทนายความถึงแก่ความตาย มีสิทธิขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสวัสดิการทนายความหรือเงินทดแทนจากบริษัท-

ประกันที่คณะกรรมการสภาพนายความได้จัดสรรทำประกันไว้ให้เท่านั้น และตาม ข้อบังคับของสภาพนายความว่าด้วยสวัสดิการนายความ จะจ่ายเงินสงเคราะห์จาก กองทุนให้แก่ทนายความหรือทนายทนายความก็ต่อเมื่อได้รับความเดือดร้อนเท่านั้น กรณีดังกล่าวยังเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายทำให้ทนายความ อาจเสียสิทธิที่พึงมีพึงได้ไปหากว่าคณะกรรมการสภาพนายความตีความว่า ไม่เดือดร้อน จริงตามที่ยื่นคำขอรับการสงเคราะห์

5) ปัญหาการทับซ้อนของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกันสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ. 2545 กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะหมดสิทธิ ในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าเมื่อเป็นผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองของหลักประกันสุขภาพ อื่นที่รัฐจัดขึ้น ดังนั้นเมื่อผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แล้ว จึงถือว่าเป็นผู้อยู่ใน ความคุ้มครองของหลักประกันสุขภาพอื่นที่รัฐจัดขึ้น จึงสิ้นสิทธิที่จะได้รับบัตรประกัน-สุขภาพถ้วนหน้า การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการวิชาชีพทนาย-ความที่เป็นผู้ประกันตนเองแบบสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 ไม่มีสิทธิได้รับบัตรหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และไม่ได้รับการคุ้มครอง ด้านสุขภาพด้วย เป็นผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับการบริการด้านสุขภาพ จากรัฐ เมื่อต้องการความคุ้มครองด้านสุขภาพ ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความต้องซื้อ ประกันจากบริษัทประกันเอกชน ซึ่งแม้ว่าจะได้รับการบริการในการรักษาพยาบาล และ ได้รับความสะดวกกว่าบัตรประกันสุขภาพซึ่งเป็นการบริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากรัฐ แต่ต้องเสียค่าเบี้ยประกันเป็นเงินจำนวนสูงขึ้นด้วย

## 2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความ เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระอาชีพหนึ่ง เป็น ประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศไทยที่อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับผู้ประกอบอาชีพ อื่นและผู้ที่เป็นลูกจ้างสถานประกอบการ ในการประกอบอาชีพนั้นทนายความเป็น ผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรม และในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศ

ผู้ประกอบอาชีพทนายความย่อมมีสิทธิที่เท่าเทียมกันกับประชาชนกลุ่มอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญในการที่จะได้รับบริการด้านสุขภาพจากรัฐแม้ว่ารัฐบาลได้ออกกฎหมายต่าง ๆ มาเพื่อดูแลสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาก็ตาม แต่ด้วยความที่ประชาชนมีหลายกลุ่ม หลายสาขาอาชีพ ทั้งที่เป็นกลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างในสถานประกอบการ และผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระรัฐจึงยังไม่สามารถแยกกลุ่มประชาชนเพื่อดูแลด้านสุขภาพได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง ในกรณีของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระก็เช่นเดียวกัน แม้จะมีกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กฎหมายประกันสังคม ก็ตาม แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความยังไม่เปิดช่องให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความได้รับบริการด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่เป็​นลูกจ้างสถานประกอบการจะเห็นได้ว่ากฎหมายประกันสังคมมีการรับรองคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยมารองรับ เมื่อถึงเวลาเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ดกงาน สงเคราะห์บุตรเกษียณอายุ หรือชราภาพก็จะได้รับเงินจำนวนหนึ่ง พอที่จะเลี้ยงชีพได้ตามสมควร ซึ่งมากกว่าผู้ที่ประกอบวิชาชีพทนายความ นอกจากนั้นยังพบว่าพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความ ยังไม่ครอบคลุมถึงการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพของทนายความ

ผู้เขียนเห็นว่า หากยังคงปล่อยให้สมาชิกสภาทนายความทั้งประเทศจำนวน 61,731 คน ต้องตกอยู่ในสภาพที่ไร้หลักประกันด้านสุขภาพอย่างที่เป็นอยู่นี้จะทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ครอบครั​ว และทายาทได้รับความเดือดร้อน เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันจะส่งผลกระทบต่อ​การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมของทนายความ และอาจเป็นภาระแก่รัฐบาลในอนาคต ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการประกันสุขภาพของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ดังนี้

1) ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 มาตรา 6 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 โดยกำหนด

ประโยชน์ทดแทนประเภทประสบอันตรายและเจ็บป่วย ชราภาพ และสงเคราะห์บุตร ให้แก่ผู้ประกันตนแบบสมัครใจ ตามมาตรา 40 อันจะมีผลให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพผ่านการประกันสังคม ได้รับหลักประกันด้านสุขภาพครอบคลุม และสอดคล้องกับความต้องการมากยิ่งขึ้น และประโยชน์ทดแทนดังกล่าวนี้มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้ประกันตนมีความเสมอภาค และมีความใกล้เคียงกับผู้ประกันตนในระบบเดียวกัน และใกล้เคียงกับการประกันสุขภาพผ่านระบบประกันสังคมของประเทศ เดนมาร์ก ประเทศเกาหลีและประเทศเบลเยียม ทั้งนี้เป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความเข้าสู่การประกันตนแบบสมัครใจ ตามมาตรา 40 มากยิ่งขึ้นทำให้ความมั่นคงทางสังคมมีมากยิ่งขึ้น

2) ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 มาตรา 11 โดยกำหนดให้สิทธิบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และเกินกว่า 60 ปี รวมทั้งบุคคลทุพพลภาพเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยมีสิทธิในการเข้าเป็นผู้ประกันตนเองโดยตรง หรือในกรณีอายุต่ำกว่า 15 ปี ให้ผู้ปกครอง หรือหัวหน้าครอบครัวหรือผู้ที่มีรายได้ จ่ายเงินสมทบแทน ส่วนผู้ทุพพลภาพแต่ประกอบอาชีพได้และมีรายได้ เช่นกรณีของ ทนายความที่แขนขาด ห้างข้าง ขาขาดหนึ่งข้าง เป็นโรคโปลิโอ แต่สามารถประกอบอาชีพได้และมีรายได้พอที่จะจ่ายเงินสมทบ ให้มีสิทธิเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ โดยการกำหนดระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบเอาไว้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการรับประโยชน์ทดแทน

3) ควรแก้ไขอัตราการจ่ายเงินสมทบท้ายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่มีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537 ที่ออกตามอำนาจมาตรา 5 โดยให้มีการกำหนดฐานรายได้แบบคงที่เช่นเดียวกันกับผู้ประกันตนแบบสมัครใจตามมาตรา 39 ทั้งนี้เพื่อใช้ในการคำนวณอัตราการจ่ายเงินสมทบ และการกำหนดอัตราเงินสมทบแยกตามประเภทประโยชน์ทดแทน เช่นเดียวกันกับผู้ประกันตนแบบบังคับตามมาตรา 33 ซึ่งทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความสามารถเลือกจ่ายเงินสมทบให้สอดคล้องกับประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ

4) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการทนายความ

เนื่องจากพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 73 วรรคสอง ที่ได้กำหนดให้ทนายความที่ได้รับความเดือดร้อน หรือทายาทของทนายความที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งได้รับความเดือดร้อน มีสิทธิขอรับการสงเคราะห์จากเงินกองทุนสวัสดิการทนายความ โดยยื่นคำขอต่อสวัสดิการสภาทนายความ

จากบทบัญญัติดังกล่าวของพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 73 วรรคสอง ทำให้ทนายความที่จะขอรับการสงเคราะห์จากเงินกองทุนสวัสดิการทนายความ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเท่านั้น ทั้งที่โดยความเป็นจริงแล้ว การให้สวัสดิการนั้น จะต้องไม่มีเงื่อนไขใด ๆ แต่เป็นการส่งเสริมสมาชิกสภาทนายความให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากความต้องการพื้นฐาน และบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ยังต้องตีความความหมายของคำว่า “เดือดร้อน” ว่ามีความหมายแค่นี้เพียงใด เพราะผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความแต่ละคนมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน แต่ต้องถูกบังคับภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไข พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 73 วรรคสอง โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขเรื่องความเดือดร้อนของทนายความหรือทายาททนายความ

นอกจากนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยสวัสดิการทนายความ โดยบังคับให้ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความทุกคนจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการทนายความ โดยกำหนดอัตราที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนสวัสดิการทนายความมีเงินมากพอที่จะนำมาจัดสวัสดิการด้านสุขภาพแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความ

5) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ 2546 เป็นต้น ทำให้หน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ และนอกจากนั้นยังมีปัญหาเรื่องงบประมาณที่นำมาจัดการบริการ-

สาธารณสุขรวมทั้งการทับซ้อนกันของกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไข  
 ในส่วนของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มี  
 ผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยแก้ไขในมาตรา 9 (3) โดยให้ยกเว้น  
 ผู้ประกอบวิชาชีพที่เป็นสมาชิกขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งจะทำให้  
 ผู้ประกอบอาชีพทนายความที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม แต่  
 ได้รับสวัสดิการจากสถานายความซึ่งเป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพสามารถ  
 ใช้สิทธิจากบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคได้ โดย  
 ไม่ถูกตัดสิทธิตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545  
 มาตรา 9

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสุขภาพของผู้ประกอบ-  
 วิชาชีพทนายความ โดยให้มีความครอบคลุมถึงการประกันสุขภาพ และให้มีการร่วม  
 จ่ายเงินสมทบในอัตราที่เหมาะสมจะทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความสมัครใจ  
 เข้าเป็นผู้ประกันตนมากขึ้น เป็นการสร้างความมั่นคงต่อสังคมอย่างยั่งยืน และกฎหมาย  
 ที่เกี่ยวข้องกับการประกันสุขภาพควรเป็นกฎหมายที่มุ่งกำหนดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของ  
 ประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัดเป่าความเดือดร้อนทุกข์ยากและเสริมสร้าง  
 ความสมบูรณ์พูนสุขให้ตามสมควรแก่สภาพโดยทั่วถึงกันทุกกลุ่มทุกหมู่เหล่าและ  
 เป็นไปด้วยความเสมอภาคและยุติธรรม