



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาล
ตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย พล.ต.ท. นพ.ชนินทร์ ชะโยชัยชนะ
รหัส ๒๒๐๗๐๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
๑. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามรัฐสวัสดิการ	๔
๒. รูปแบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลของประเทศไทยในปัจจุบัน	๖
๓. สภาพปัญหาของระบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลในไทย	๙
๔. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักนิติธรรม	๑๑
๕. ความหมายของการปฏิรูป	๒๓
๖. การปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลตามหลักนิติธรรม	๒๓
บทสรุป	๒๗
บรรณานุกรม	๒๙



การปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาล ตามหลักนิติธรรม

พลตำรวจโท ชรินทร์ ชะโยชัยชนะ

บทนำ

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการกำหนดในเรื่องรัฐสวัสดิการที่รัฐต้องมีหน้าที่จัดให้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดขึ้นเพื่อเดินตามแผนยุทธศาสตร์ชาติที่คณะร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดไว้ที่ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๕ ได้กล่าวไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม ป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นนโยบายด้านสาธารณสุขที่รัฐมีหน้าที่มอบสวัสดิการแห่งรัฐให้กับประชาชนในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน รัฐจะต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ยั่งยืน โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดบริการทางด้านสาธารณสุขด้วย ตลอดจนการจัดส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานทั่วถึงประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะฐานะเช่นใด ก็จะได้รับบริการรักษาจากรัฐตามสวัสดิการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแผนการพัฒนาของรัฐนั้นจะสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ด้านสาธารณสุขในช่วงแรกเป็นการปฏิรูประบบด้านการสาธารณสุขมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยทุกกลุ่มวัย การป้องกันโรคและภัยสุขภาพ ความปลอดภัยด้านอาหารลดปัจจัยเสี่ยงต่อโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในระยะที่สองคือการสร้างความเข้มแข็งด้านสาธารณสุขโดยจะมีการพัฒนาระบบทางการแพทย์ การบริการสุขภาพ ศูนย์การเป็นเลิศทางการแพทย์ ศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติรวมทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนช่วงที่สามจะเข้าสู่ความยั่งยืน ซึ่งจะมีการพัฒนาและส่งเสริมด้านระบบข้อมูลสารสนเทศสุขภาพ พร้อมทั้งพัฒนาให้มีระบบประกันสุขภาพ ซึ่งเน้นไปทางความมั่นคงด้านยา เวชภัณฑ์ และการคุ้มครองผู้บริโภค ตามหลักนิติธรรม ในช่วงสุดท้ายของแผนยุทธศาสตร์ในด้านการสาธารณสุขนั้น จะเป็นการกล่าวในช่วงที่สี่ว่า เพื่อให้การสาธารณสุขได้มาตรฐานขึ้นไปอีกและมีการพัฒนาอย่างรอบด้านจากช่วงที่หนึ่ง ช่วงที่สอง และช่วงที่สาม โดยจะมีการวางแผนอัตรากำลังของบุคลากรด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล การผลิตบุคลากรด้านสุขภาพ พัฒนากำลังคน มีการพัฒนาประสิทธิภาพระบบบริหารการจัดการกำลังคนด้านสุขภาพ รวมทั้งจะมีแนวทางการพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมเรียกว่าภาค

ประชาสังคมด้านสุขภาพให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติจะมีการกำหนดให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ต้องดำเนินการด้านบริการสาธารณสุขตามแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นเวลา ๒๐ ปี ซึ่งในความเป็นจริงหากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีด้านการสาธารณสุข อาจมีผลเสียมากกว่าผลดี แต่ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือปรับปรุงได้ เพราะเนื่องจากติดข้อบังคับจากแผนยุทธศาสตร์ชาติ และยังเป็นบทบังคับให้ทำตามมี เช่นนั้นจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และอาจจะเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องใช้ควบคู่กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยในการบริหารของประเทศไม่เคยมีการใช้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการกำหนดล่วงหน้าทั้งที่ไม่สามารถรู้ได้ว่าสิ่งที่กำหนดไว้จะเป็นผลดีหรือผลร้าย แต่ต้องรอให้เกิดผลนั้นก่อน และเป็นการกำหนดให้บริหารในระยะเวลายาวนานเกินความจำเป็น แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าถึงอย่างไรรัฐก็ต้องจัดให้มีนโยบายพื้นฐานให้ประชาชนเข้าถึง ซึ่งหมวด ๕ ถือได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณสุขและเป็นนโยบายพื้นฐานที่รัฐได้กำหนดให้กับประชาชนได้เข้าถึงการรักษาพยาบาล ดังนั้นจึงควรจะต้องมีทิศทางในการพัฒนาให้กับประชาชน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เท่าทันกับโลกในยุคปัจจุบันต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามสวัสดิการด้านนโยบายสาธารณสุขแห่งรัฐตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ซึ่งยังคงกำกับไว้ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้นถือเป็นการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญในการวางนโยบายให้ผู้บริหารประเทศเดินตาม ไม่สามารถที่จะคิดแนวนโยบายขัดต่อแผนยุทธศาสตร์ชาติได้ในทางกลับกันคณะผู้บริหารประเทศที่เข้ามาบริหารก็จะต้องถูกบังคับให้ต้องพัฒนานโยบายต่างๆตามแบบของรัฐธรรมนูญที่ได้เขียนไว้ให้ทำตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ดังนั้นจะทำให้ระบบการบริหารราชการถูกกำกับไม่สามารถคิดหรือเสนอแนวคิดนอกกรอบจากแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้ทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุค โดยในความจริงเราไม่อาจรู้ได้ว่าในอนาคตจะเกิดเหตุการณ์อะไร ดังนั้นการใช้รัฐธรรมนูญที่สร้างไว้ล่วงหน้าเป็นเวลา 20 ปีในการบังคับคณะรัฐบาลไม่ให้เปลี่ยนแปลงจึงเป็นการลิดรอนอำนาจการบริหารราชการของคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารในอนาคต ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือระเบียบว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตย ด้วยเหตุนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง กฎเกณฑ์แบบแผนเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐว่ามีองค์กรอะไรบ้าง เช่น ประมุขแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล เป็นต้น องค์กรเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่อย่างไรมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไร รวมทั้งตลอดถึงความสัมพันธ์กับประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐอย่างไร สำหรับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยจะต้องรับรอง และประกันสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการออกแบบให้ผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศต้องมีหลักนิติธรรมอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนโยบายสาธารณสุขตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพราะต้องมีการประกันการดูแลด้านสุขภาพและมีการพัฒนาทุกด้านให้สอดคล้องกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ด้วยความสำคัญเช่นว่านี้ สามารถนำมาตีความในทางปฏิบัติได้ว่า ในกระบวนการนโยบายสาธารณสุขนั้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการบริหารงบประมาณด้านพัฒนาสุขภาพ รัฐจะต้องกำหนดให้กระบวนการดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการให้สวัสดิการในการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้จุดมุ่งหมายหลักก็คือ การให้ประชาชนได้รับบริการสวัสดิการแห่งรัฐในนโยบายสาธารณสุขที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

การปฏิรูประบบงานด้านสาธารณสุขจำเป็นต้องมีหลักในการกำหนดประเด็นปฏิรูปและหลักการที่จะนำมาใช้จะต้องเป็นหลักที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ ทำให้การปฏิรูปนำไปสู่การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทุกคนขึ้นอย่างแท้จริง โดยการปฏิรูปนั้นต้องให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ที่ดำรงอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามครรลองคลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน หลักธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้นไม่ แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก ซึ่งหลักนี้จะต้องมีควบคู่กันไปกับการปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับสิทธิการรักษาพยาบาลของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้บริการแก่ประชาชนอย่างถูกต้องชอบธรรม

โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้นได้มีหลักการของการปกครองด้วยระบบ หลักธรรมาภิบาล และนำหลักนิติธรรมในภาครัฐเข้าไปแทรกแซงอยู่ เพราะถือว่านโยบายต่างๆต้องบริหารด้วยการยึดมั่นในหลักการดังกล่าวและต้องทำตามหลักของวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประชาชน หรือผู้ที่มาใช้บริการ (Clear Statement-high Service Quality) องค์กรจะต้องมีการประกาศ (Statement) พันธกิจและวัตถุประสงค์ ขององค์กรที่ชัดเจน ใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการปฏิบัติงานขององค์กรนั้นๆ มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในหน้าที่และบทบาทของตน (Public Statement) ว่าจะทำหน้าที่อย่างไร โดยวิธีอะไร ที่จะบรรลุเป้าหมาย รัฐควรแจ้งให้ประชาชน ได้ทราบในการประกาศแก่สาธารณะ (Public Statement) ถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน โดยระบุให้ทราบถึงการปฏิบัติงานที่พอเหมาะกับขนาดและความซับซ้อน (Complexity) ของรัฐ มีการส่งเสริมค่านิยม (Values) ของรัฐ และแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของหลักนิติธรรมโดยการใช้ปฏิบัติหรือพฤติกรรม (Behaviors) ผู้บริหารทำตัวเป็นตัวอย่างในการให้บริการแก่ประชาชนทุกคนขึ้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน มีการสื่อสารที่ดี การตัดสินใจอย่างโปร่งใส และมีการบริหารความเสี่ยงที่รัดกุม ต้องมีระบบตรวจสอบการทำงานทุกอย่าง เพื่อให้แน่ใจว่าทุกอย่างดำเนินไปตามแผนการทำงาน มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานบัญชีการเงิน รวมทั้งข้อมูลต่างๆ โดยผู้ศึกษาเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ จึงได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลตามหลักนิติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดในการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิรูประบบงานรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลที่รัฐต้องมอบให้ประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ

๑.๑ ความหมายของรัฐสวัสดิการ

ตามนิยามแบบเรียบง่าย ‘รัฐสวัสดิการ’ หมายถึงรัฐที่เข้ามาแทรกแซงกิจกรรมของปัจเจกชนในสังคมเพื่อกระจายสวัสดิภาพแก่ประชาชน เช่น การเข้าถึงการศึกษา การเข้าถึงการรักษาพยาบาล ซึ่งหากจะกล่าวถึงเรื่องรัฐสวัสดิการนี้ จากการศึกษานโยบายของออตโท ฟอน บิสมาร์ค (Otto von Bismarck) เป็นรัฐสวัสดิการแห่งแรกที่เกิดขึ้นเมื่อปี ๑๘๘๘ รัฐสวัสดิการก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ค่อนข้างใหม่ แต่เหตุใดรัฐสวัสดิการจึงเกิดขึ้นอย่างล่าช้าในประวัติศาสตร์โลก ทั้งๆที่การแจกจ่ายของกษัตริย์และชนชั้นนำเพื่อบรรเทาทุกข์ของประชาชนนั้นเกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นนานแล้วโดย ปีแอร์ โคร์ซองวัลลง (Pierre Rosanvallon) นักวิชาการและนักประวัติศาสตร์ อธิบายว่ารัฐสวัสดิการคือ ‘ส่วนต่อขยาย ของรัฐสมัยใหม่ที่ทำหน้าที่เป็น ‘ผู้ปกป้อง’ (l’Etat-protecteur) รัฐสวัสดิการ หมายถึง บริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดให้ประชาชน ถือเป็นค่าตอบแทนทางอ้อมที่องค์กรให้เนื่องจากการเป็นสมาชิกในองค์กร นอกเหนือจากค่าตอบแทนโดยตรงจากการทำงาน โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้พนักงานรวมถึงครอบครัวพนักงานมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ต้องกังวลกับปัญหาส่วนตัวและครอบครัว ช่วยส่งผลให้พนักงานทำงานได้ดีขึ้นรวมถึงดึงดูดคนมีความสามารถให้เข้ามาทำงานกับองค์กรได้

จากบทนิยามดังกล่าวเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลสร้าง ‘รัฐสวัสดิการ’ คือการเปลี่ยนแปลงระบบรัฐอย่างหนึ่ง ซึ่งซับซ้อนกว่าการออก ‘นโยบายสวัสดิการ’ ลำพังนโยบายสวัสดิการ ไม่ได้หมายความว่ารัฐนั้นจะต้องเป็นรัฐสวัสดิการ เพราะรัฐยังจำเป็นต้องปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบและสถาบันที่เกี่ยวข้อง โดยต้องปฏิรูประบบภาษี ระบบเศรษฐกิจ ระบบการจ้างงาน ระบบการศึกษา และระบบค่านิยมในสังคมใหม่ไปพร้อมๆกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับสวัสดิการที่ดีในทุกๆด้าน

ก่อนเกิดการปฏิวัติในฝรั่งเศส รัฐแบบเก่ามีหน้าที่รักษาความปลอดภัยในชีวิตของคนในสังคม โดยภาระด้านสวัสดิภาพทั้งหลายเป็นหน้าที่ของสถาบันครอบครัวและชุมชน ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อแลกกับการคุ้มครองจากรัฐ สังคมต้องจ่ายให้รัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น ผลผลิตจากการเกษตร หรือแรงงาน อย่างไรก็ตาม ความคุ้มครองทางด้านชีวิตและการจัดเก็บภาษีก็ไม่ได้มีความแน่นอน เพราะการตัดสินใจของรัฐผูกติดอยู่กับกลุ่มบุคคลหรือคนคนเดียว รัฐจึงสามารถยึดทรัพย์สมบัติ หรือกระทั่งพรากชีวิตของปัจเจก โดยไม่มีสิทธิใดๆ ที่ชัดเจนมาคุ้มครอง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐให้ทันสมัย รัฐคุ้มครองแบบเก่าก็กลายเป็นรัฐคุ้มครองแบบ l’Etat-protecteur โดยรัฐยังมีหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยให้กับประชาชนเป็นหลักแต่วางอยู่บนฐาน ‘สิทธิ’ และ ‘หน้าที่’ โดยคุ้มครองความปลอดภัยด้านชีวิต กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล สิทธิส่วนบุคคล และเสรีภาพ ในเวลาต่อมาเมื่อการปฏิวัติอุตสาหกรรมและทุนนิยม มีบทบาทมากขึ้น จึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต จากที่เคยเป็นสังคมเกษตรซึ่งอยู่บนรากฐานความสัมพันธ์ของครอบครัวและชุมชน เปลี่ยนไปสู่การทำงานในโรงงานกับคนงานคนอื่นๆที่มีโชฎาติพี่น้อง สถาบันครอบครัวที่เคยเป็นเสาหลักในการคุ้มครองสวัสดิภาพและจัดการกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับปัจเจกชนก็ค่อยๆถูกทำลายไป อย่างไรก็ตาม สภาพการทำงานในโรงงานราวกับนรกนั้นบั่นทอนชีวิตและสวัสดิภาพของกรรมกรที่ถูกขูดรีดแรงงานอย่างหนัก โดยไม่มีรัฐมาช่วยเหลือดูแล เหล่ากรรมกรจึงต้องรวมตัวเพื่อ

ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเอง โดยตั้งเป็นสมาคมและเรียไ้เงินทองจากสมาชิก เพื่อนำมาใช้คุ้มครองสวัสดิภาพของกรรมกรที่เป็นสมาชิกและครอบครัวของพวกเขา การรวมตัวของกรรมกร ทำให้ชนชั้นแรงงานที่เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิทางสังคมและสิทธิทางเศรษฐกิจ (Social and Economic Rights) เกิดขึ้นตามมา โดยนอกจากกลุ่มแรงงาน โบสถ์คาทอลิกก็ช่วยเหลือผู้ยากลำบากตามหน้าที่ทางศีลธรรมจะเห็นได้ว่ารัฐมีบทบาทไม่มากนักต่อสวัสดิภาพของประชาชน แต่เป็นเรื่องของสมาคมต่างๆ จัดการกันเอง และเสนอสิทธิประโยชน์ต่างๆหลากหลาย ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ทั่วถึงทุกกลุ่มอาชีพ ดังที่กล่าวมา เป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐสวัสดิการหายไปจากฝรั่งเศส แต่ในปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับยุทธศาสตร์แห่งชาติ ๒๐ ปี ได้มีการบรรจุแนวคิดนี้ไว้ด้วย

๑.๒ รัฐสวัสดิการตามความหมายของนักวิชาการไทย

ประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะมีสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชน แต่ในทางกลับกัน ประชาชนก็ต้องเสียภาษีเพื่อให้รัฐมีรายได้นำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า รัฐสวัสดิการ

เมื่อมีการค้นหาความหมายของคำว่าสวัสดิการ ปรากฏว่า ในพจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน อธิบายว่า สวัสดิการ หรือ Welfare หมายถึง ความพอใจในทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลควรจะได้รับในการดำรงชีวิต ในทางเศรษฐศาสตร์ใช้ในความหมายอื่นที่มีความหมายครอบคลุมถึงความเป็นอยู่ของประชาชนและนโยบายของรัฐ

ส่วน Welfare State หรือ รัฐสวัสดิการ หมายถึง รัฐหรือประเทศที่รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมและจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนในประเทศอย่างจริงจังและเป็นระบบ โดยให้ประชาชนได้รับบริการด้านต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง ซึ่งบริการต่างๆ เหล่านี้อาจจะเป็นบริการแบบให้เปล่าหรือคิดค่าบริการในอัตราต่ำ

รัฐสวัสดิการ เป็นแนวคิดที่ประเทศทุนนิยมนำมาใช้เพื่อแก้ข้อบกพร่องของระบบทุนนิยม ประเทศที่นำแนวคิดรัฐสวัสดิการมาใช้เป็นครั้งแรก คือ สหราชอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลพรรคแรงงาน ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๕๑ นอกจากนี้ มีประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ยุโรปตะวันตก ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา ประเทศเหล่านี้นำมาใช้มากบ้างน้อยบ้าง อย่างไรก็ตามพวกอนุรักษนิยม มักจะโจมตีรัฐสวัสดิการหรือการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐว่าเป็นการบั่นทอนแรงจูงใจ ทำลายความคิดริเริ่มของเอกชน ส่วนพวกมาร์กซิสต์ก็โจมตีรัฐสวัสดิการว่า เป็นการถ่วงเวลาในการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพ แต่ในที่สุด เมื่อประเทศทุนนิยมนำแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการมาใช้ควบคู่ไปด้วย จึงทำให้ระบบทุนนิยมยังคงอยู่ได้ ส่วนระบบสังคมนิยมต้องล่มสลายไป

๑.๓ รัฐสวัสดิการในเอเชีย

จากการศึกษาพบว่าประเทศในเอเชียก็ได้มีการนำแนวคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการมาใช้ในการบริหารเช่นกัน ซึ่งทุกคนจะมองรัฐสวัสดิการคือการเปลี่ยนผ่านรัฐ ดังนั้น ประวัติศาสตร์ของการเกิดเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่ต่างกันย่อมส่งผลให้รัฐสวัสดิการก็ต่างกัน เช่น งานศึกษารัฐสวัสดิการประเทศจีน เกาหลี ญี่ปุ่น พบว่าอิทธิพลความคิดของขงจื้อทำให้รัฐสวัสดิการมีลักษณะเป็นลำดับขั้น มีกลุ่มคนที่มีอำนาจสูงกว่าต้องมาจัดการหรือช่วยสังคมให้มีความสงบ เรียบร้อย มั่นคง และยังมีการศึกษาอีกว่า กลุ่มประเทศในเอเชีย เป็นรัฐสวัสดิการที่ Productivism คือมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโต ต่างกับตะวันตกที่รัฐสวัสดิการเกิดจากความขัดแย้งระหว่างสังคมกับรัฐมาตลอด ทำให้รัฐสวัสดิการในตะวันตกเกิดจากข้างล่างขึ้นสู่ข้างบน แต่ในเอเชียเป็นรัฐอำนาจนิยมเสียส่วนใหญ่ คือเป็นรัฐที่เกิดขึ้นเร็วมาก เกิดหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ต้องไล่ตามความเจริญเติบโตให้ทันประเทศตะวันตก การแทรกแซงของรัฐเพื่อเพิ่มสวัสดิการไม่ได้มีเพื่อยกระดับคนจนหรือกระจายความเท่าเทียม แต่ความสำคัญอันดับแรกคือให้สวัสดิการคนเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโต จึงมีลักษณะให้เฉพาะกลุ่มที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เมื่อเศรษฐกิจเติบโตสูงขึ้น การกระจายสวัสดิการก็มีมากขึ้นตามไปด้วย เห็นได้ว่าช่วงทศวรรษ ๘๐ และ ๙๐ เกิดการเปลี่ยนผ่าน ประเทศในเอเชียเริ่มเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย รัฐบาลทหารทั้งหลายเสื่อมอำนาจลง สิทธิ สวัสดิการต่างๆ ขยายตัวมาพร้อมกับประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเริ่มผ่อนคลายนโยบายควบคุมสหภาพแรงงาน เช่นกันกับประเทศไทย รัฐบาลสุชาติ ธนะรัชต์ ถนอม กิตติขจร มีการกดขี่สหภาพแรงงาน แต่เมื่อเริ่มหมดอำนาจ สหภาพแรงงานก็เริ่มมีปากเสียง ภาคประชาสังคมเริ่มพัฒนาขึ้น โดยเฉพาะช่วงทศวรรษ ๘๐ และ ๙๐ ทำให้สิทธิขยายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

๒. รูปแบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลของประเทศไทยในปัจจุบัน

๒.๑ รัฐสวัสดิการแบบเคนส์ (Keynesian)

รัฐสวัสดิการแบบเคนส์ มีนักคิดคนสำคัญคือ จอห์น เมอร์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) โดยพื้นฐานความคิดที่มองว่าระบบทุนนิยมเสรีมีข้อบกพร่องกลไกตลาดล้มเหลว ในการจัดบริการสาธารณะและจัดการกับสินค้าสาธารณะ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกลไกตลาด เพื่อให้การทำงานของระบบทุนนิยมดำเนินการต่อไปได้ รัฐจะต้องจัดสวัสดิการเพื่อเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจทำให้เกิดการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เท่าเทียมกันมากขึ้น จำกัดการผูกขาดของทุน รักษาการใช้ทรัพยากร และการจ้างงานเต็มที่ โดยเป้าหมายสำคัญคือ การรักษา “ระบบทุนนิยม” ให้ดำเนินการต่อไปได้ รัฐสวัสดิการแบบเคนส์จึงเสมือนกับการบอกว่าระบบทุนนิยมเสรีนั้นมีปัญหาการกระจุกตัวของทุนการผูกขาดและกลไกตลาดล้มเหลว รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซง เพื่อแก้ปัญหาแนวคิดของเคนส์เกิดขึ้นจากวิกฤติของเศรษฐกิจของโลกเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๓๐ ที่ทำให้แนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมไม่สามารถทำงานได้ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงโดยใช้ความคิดแบบเคนส์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและแก้ปัญหาปากท้อง

๒.๒ รัฐสวัสดิการแบบประกันสังคม

ความคิดรัฐสวัสดิการแบบประกันสังคม ก็เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจปี ค.ศ. ๑๙๓๐ โดยมีสองสำนักที่เสนอใช้แนวคิดนี้ Beveridge Model เป็นการศึกษาสภาพปัญหาของสังคมอังกฤษที่เป็นสังคมอุตสาหกรรม ภายใต้ความคิดที่ว่า คนอังกฤษพึงมีเสรีภาพที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการพื้นฐานโดยไม่ต้องเดือดร้อนอีกต่อไป ด้วยการที่รัฐให้หลักประกันด้านสวัสดิการสังคม ส่วนสำนักที่สองคือ Bismarck Model นำแนวคิดของชาวเยอรมันที่พยายามต่อต้านไม่ให้เกิดการปฏิวัติโดยพวกฝ่ายซ้าย ด้วยการใช้นโยบายประกันสังคมโดยรัฐเข้ามาเพื่อลดระดับจิตสำนึกในการปฏิวัติ

ในปัจจุบันยังมีประเทศที่ยังคงใช้แนวความคิดนี้ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยรัฐสวัสดิการเป็นแบบผสมระหว่าง Beveridge Model กับ Bismarck Model โดยประกันสังคมของเนเธอร์แลนด์แบ่งออกเป็นสองระดับ ด้านหนึ่งมีองค์ประกอบของการดูแลสุขภาพโดยรัฐ ขณะที่อีกด้านหนึ่งก็ยังมีระบบประกันที่ยึดสถานภาพของคนทำงานเป็นหลัก

๒.๓ รัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย

รัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย ได้รับการยอมรับว่าเป็นรูปแบบ รัฐสวัสดิการที่ชัดเจนและเป็นแนวความคิดพื้นฐานที่กำเนิดรัฐสวัสดิการ นักคิดคนสำคัญคือ Bernstein ที่มีความเชื่อว่ามีชีวิตอยู่ในธรรมชาติ ตรงข้ามกับพวกมาร์กซิส (Marxism) ที่มองด้านวิทยาศาสตร์เป็นกลไก สิ่งที่กำหนดมนุษย์ไม่ใช่แค่เศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงวัฒนธรรม จริยธรรมต่างๆ โดยสังคมนิยมคือสิ่งที่ดีและควรเกิดขึ้นผ่านรัฐสภา โดยต้องมีมวลชนต่อสู้ภายในระบบเลือกตั้งเพื่อเข้าไปเป็นตัวแทนในสภา ทำการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างสันติวิธี และประนีประนอมทางชนชั้น

สังคมประชาธิปไตย จะมีระบบสวัสดิการที่เป็นพัฒนาการขั้นสูงของระบบทุนนิยม ในการจัดสวัสดิการที่ครบวงจร ดูแลชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายโดยถ้วนหน้า ทุกคนจึงมีสิทธิได้รับสวัสดิการเท่าเทียมกัน ไม่มีการระบุคุณสมบัติเฉพาะหรือพิสูจน์ความจน โดยรัฐจะดำเนินการเป็นสวัสดิการเดียวที่มีโครงสร้างชัดเจน รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการหลักไม่ซ้ำซ้อน โดยอาศัยงบประมาณจากภาษีอัตราก้าวหน้า เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ประเทศได้นำเอาแนวคิดสังคมประชาธิปไตยนี้ เข้ามาใช้ในการกำหนดสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน และสวัสดิการแห่งรัฐในการให้สิทธิการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป รัฐสวัสดิการ หมายถึงแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐ ที่เน้นการดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ อย่างน้อยในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการพัฒนาประเทศนั้น ไม่ได้มีข้อกำหนดอย่างชัดเจนถึงกฎเกณฑ์ที่จะตัดสินว่า แนวนโยบายเช่นใดจึงจะจัดว่าเป็นหรือไม่เป็นรัฐสวัสดิการ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า “รัฐสวัสดิการ” สามารถเป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความชอบธรรมทางการเมือง โดยอาศัยวิธีการกระจายทรัพยากรและการเป็นสิทธิของพลเมืองที่

จะต้องได้รับอย่างเท่าเทียม ด้วยความแตกต่างในบริบทและความเชื่อพื้นฐานของสังคม ทำให้พัฒนาการของรัฐสวัสดิการในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไปด้วย แม้จะมีการพูดถึง “ทฤษฎีการบรรจบกันของรัฐสวัสดิการ” (Welfare Convergence) หมายถึง พัฒนาการของนโยบาย รัฐสวัสดิการในแต่ละประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็ยังคงมีความแตกต่างกันในบางส่วน และเหมือนกันบ้างในบางส่วน แต่ในที่สุด การนำแนวคิดและวิธีการของรัฐสวัสดิการมาใช้จะเป็นผลดีและสามารถยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน สร้างความเป็นธรรม และความสมานฉันท์ของสังคมได้ไม่มากนักน้อย สมดังคำกล่าวอ้างว่า “รัฐสวัสดิการ เป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม”

๒.๔ สิทธิการรักษาพยาบาลของประเทศไทยในปัจจุบัน

คนไทยได้รับการคุ้มครองสิทธิการรักษาพยาบาลจากรัฐบาล โดยแบ่งเป็น ๕ กลุ่มใหญ่ คือ

๑. สิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ คุ้มครองบริการรักษาพยาบาลให้กับข้าราชการ และบุคคลในครอบครัว (บิดา มารดา คู่สมรสและบุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย) เมื่อเจ็บป่วยสามารถ เข้ารับบริการรักษาพยาบาลได้ที่โรงพยาบาลของรัฐ โดยมีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ดูแลระบบ ออกกฎระเบียบ และข้อบังคับ

๒. สิทธิประกันสังคม คุ้มครองบริการรักษาพยาบาลให้กับผู้ประกันตน ตามสิทธิ สามารถเข้ารับบริการรักษาพยาบาลได้ที่โรงพยาบาลที่เลือกลงทะเบียนโดยสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ทำหน้าที่ดูแลระบบเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล

๓. สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือรู้จักกันในนามสิทธิ ๓๐ บาทหรือสิทธิบัตรทอง คุ้มครอง บุคคลที่มีสัญชาติไทยและเลขบัตรประชาชน ๑๓ หลัก ที่ไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการข้าราชการ สิทธิประกันสังคม สิทธิสวัสดิการรัฐวิสาหกิจหรือสิทธิอื่นๆจากรัฐ ให้ได้รับบริการสาธารณสุข ทั้งการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัย การรักษาพยาบาลและการฟื้นฟู สมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต ตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทำหน้าที่บริหารจัดการระบบเพื่อการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง ตามที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน) บุคคลผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพ เช่น

เด็กแรกเกิด ที่ไม่มีสิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลจากพ่อแม่

- บุตรข้าราชการที่บรรลุนิติภาวะ (อายุ ๒๐ ปี ขึ้นไป หรือ สมรส)
- บุตรข้าราชการคนที่ ๔ ขึ้นไป (สิทธิข้าราชการคุ้มครองบุตรเพียง ๓ คน)
- ผู้ประกันตนที่ขาดการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม (หมดสิทธิประกันสังคม)
- ข้าราชการที่เกษียณอายุหรือออกจากราชการโดยมิได้รับบำนาญ
- ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และไม่ได้เป็นผู้ประกันตน กลุ่มคนเหล่านี้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพ

แห่งชาติตามกฎหมายและสามารถลงทะเบียนเพื่อเลือก หน่วยบริการประจำโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

๔. สิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น คู่ครองบริการรักษาพยาบาลให้กับ ข้าราชการ ข้าราชการการเมือง พนักงานลูกจ้างประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคคลในครอบครัว เมื่อเจ็บป่วยสามารถเข้ารับบริการรักษาพยาบาลได้ที่โรงพยาบาลของรัฐ โดยมี กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ดูแลระบบ ออกกฎระเบียบและข้อบังคับ

๕. สิทธิหน่วยงานรัฐอื่นๆ คู่ครองบริการรักษาพยาบาลให้กับพนักงานหน่วยงานรัฐต่างๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานรัฐที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. เฉพาะ ฯลฯ และอาจคุ้มครองถึงบุคคลในครอบครัวด้วย ทั้งนี้ขึ้นกับระเบียบของแต่ละหน่วยงาน

ส่วนกรณีสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ เป็นสิทธิประโยชน์สำหรับข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และผู้รับบำนาญ ซึ่งสามารถเบิกเงินสวัสดิการได้ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากทางราชการสำหรับตนเอง บิดา มารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย คู่สมรสและบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีบุตรเบิกได้ไม่เกิน ๓ คน เรียงลำดับการเกิดก่อนหลัง ไม่ว่าจะอยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่ และยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือบรรลุนิติภาวะแล้วแต่เป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถที่อยู่ในความอุปการะของตนเอง (ไม่รวมบุตรบุญธรรมและบุตรที่ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น) หากมีบุตรเกิน ๓ คน ต่อมาบุตรคนใดคนหนึ่งตายก่อนที่จะบรรลุนิติภาวะ ให้สามารถนำบุตรมาเบิกค่ารักษาเพิ่มเท่าจำนวนบุตรที่ตายได้ โดยนับบุตรที่อยู่ในลำดับถัดไปก่อน และให้เบิกจนบุตรคนที่มาแทนจะบรรลุนิติภาวะ กรณียังไม่มียุตร ถึง ๓ คน แต่ต่อมามีบุตรแฝดทำให้มีบุตรเกิน ๓ คน สามารถเบิกได้ตั้งแต่บุตรคนแรกจนถึงบุตร คนสุดท้าย แต่ต้องเป็นบุตรที่ถูกต้องตามกฎหมายของตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่า ประชาชนคนไทยไม่ว่าจะมีอาชีพหรือไม่ ทุกคนได้รับ การดูแลด้านการรักษาพยาบาลจากรัฐไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง หากข้าราชการก็มีระบบสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการดูแล หากทำงานในภาคเอกชนก็มีระบบประกันสังคมดูแล หรือหากไม่ทำงานก็มีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าดูแล จึงอาจกล่าวได้ว่า “ไม่มีคนไทยคนใดไม่มีสิทธิด้านสวัสดิการ รักษาพยาบาลที่รัฐจัดให้”

๓. สภาพปัญหาของระบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลในไทย

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติและเป็นภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาหลักจำนวน ๗ ฉบับ โดยประเทศไทยได้นำหลักเกณฑ์สากลเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิด้านสาธารณสุขมารับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยกล่าวถึงสิทธิด้านสาธารณสุขใน ๒ มาตรา คือ

มาตรา ๕๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้ รัฐต้องจัดการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๘๒ รัฐจะต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุข ให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังมีการนำสิทธิด้านสาธารณสุขมารับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วยเช่นกัน ในบทบัญญัติซึ่งอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ

มาตรา ๕๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔ แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม

โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ ๒๐ ซึ่งร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้รับรองสิทธิด้านสาธารณสุขเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน โดยมาตราที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชนโดยตรง มีมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับ ดังนี้ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และยังมีกำหนดในเรื่องของการเป็นสิทธิพื้นฐานที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ซึ่งถือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังกำหนดถึงหน้าที่ของรัฐ ไว้ในหมวด ๕ มาตรา ๕๕ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด บริการสาธารณสุขตามวาระหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรคการรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วยรัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะได้มีการกำหนดไว้ว่า หน้าที่ของรัฐต้องให้สวัสดิการด้านสาธารณสุข และการรักษาพยาบาลให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วสังคมของประชาชนชาวไทยยังมีปัญหาในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล และระบบบริการสาธารณสุขของรัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่าเนื่องจากการรักษาพยาบาลในปัจจุบัน

มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการพัฒนาข้อมูลในการรักษาไม่ก้าวทันกับวิวัฒนาการทางด้านการแพทย์ โดยในปัจจุบันการแพทย์มีความทันสมัยขึ้นประกอบกับยาที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ราคาค่ารักษาพยาบาลโดยเฉลี่ยสูงขึ้นกว่างบประมาณที่รัฐมอบให้กับหน่วยงานสาธารณสุขต่างๆ อีกทั้งการกระจายข้อมูลข่าวสารด้านสวัสดิการของรัฐเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและระบบบริการสาธารณสุขไม่ทั่วถึงกับประชาชน ตามข้อมูลดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า เห็นควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพัฒนาข้อมูลในการรักษาพยาบาลให้ทันกับความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์ รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณทางด้านสาธารณสุข พร้อมทั้งมีการวางแผนงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร และอุปกรณ์เครื่องมือทางการแพทย์ที่ทันสมัยให้แก่โรงพยาบาลของรัฐ เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบสาธารณสุขมากขึ้นโดยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้น

ขณะเดียวกันเพื่อให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของการ ส่งเสริม ดูแล ป้องกัน รักษาสุขภาพของตนเอง ในกรณีที่ต้องการการรักษาพยาบาลที่นอกเหนือจากการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานที่สวัสดิการรัฐกำหนด ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรที่จะให้มีการร่วมจ่ายค่ารักษาพยาบาล (Co-Pay) ในการเข้ารับการรักษาพยาบาลเช่นเดียวกับในประเทศญี่ปุ่น โดยอาจจะกำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์ ของค่ารักษาทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งค่ารักษาพยาบาลส่วนต่างที่เกิดขึ้นดังกล่าวสามารถนำไปเบิกกับบริษัทประกันได้ หากผู้ใช้บริการมีการทำประกันไว้

ควรส่งเสริมให้มีการวิจัย พัฒนา จดสิทธิบัตรเกี่ยวกับการใช้สมุนไพรในการรักษาของไทย อาทิเช่น กัญชาซึ่งถือว่าเป็นสมุนไพรที่ได้รับความสำคัญมาก เพื่อใช้เป็นทางเลือกในการรักษา ร่วมกับการรักษาของแพทย์แผนปัจจุบัน

กำหนดให้มีการตรวจสุขภาพร่างกายเป็นประจำแก่ประชาชนทุกคน เพื่อเป็นการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค เพื่อลดอัตราการเจ็บป่วยและลดความรุนแรงของโรคเมื่อมาพบแพทย์ ทำให้สามารถรักษาได้ทันท่วงที ลดระยะเวลาในการรักษาพยาบาล ซึ่งจะทำให้รัฐประหยัดงบประมาณลงทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงสมบูรณ์

๔. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

แนวความคิดและองค์ประกอบหลักนิติธรรมของต่างประเทศกับประเทศไทย หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับหลักนิติรัฐ (Legal State) ได้มีวิวัฒนาการ และต้นกำเนิดที่แตกต่างกันทำให้มีนิยามความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมแตกต่างกันตามบริบทพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถสรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในต่างประเทศและประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

๔.๑ หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ

ก่อนกำเนิดหลักนิติธรรมปัจจุบันในประเทศอังกฤษนั้น เพลโต (Plato: ๔๒๙-๓๔๘ B.C.) นักปรัชญาชาวกรีกเสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งมีความรู้ ภูมิปัญญา และทรงคุณธรรม ที่สามารถปกครองประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรมได้ แต่เมื่อ

ถึงสุดท้ายบั้นปลายชีวิต เพลโตก็ยังไม่สามารถค้นพบบุคคลสมบูรณ์แบบที่เป็นราชาประชาชนนั้นได้ จึงได้เสนอให้ กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดในการปกครอง ต่อมาอริสโตเติล (Aristotle: ๓๘๔-๓๒๒ B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตจึงได้พัฒนาแนวความคิดของเพลโตโดยเสนอ การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ใดๆ และการปกครองนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นแนวความคิดหลักนิติธรรมปัจจุบันซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากรากฐานระบบ กฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ของประเทศอังกฤษนั้น มีแนวความคิด โดยสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมยึดถือแนวความคิดความเป็นสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy Of Law) ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับความประพฤติของบุคคลในสังคม อีกทั้ง ยังยึดถืออำนาจสูงสุดของศาล (Supremacy Of The Courts) ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยตัดสินคดีของคู่กรณีพิพาท จึงทำให้องค์กรตุลาการมีอำนาจอิสระที่เป็นกลาง เหนืออำนาจบริหารของรัฐบาลในการเป็นหลักประกัน เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน แม้ประเทศอังกฤษยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy Of The Parliament) ในการออกกฎหมายแต่ก็มีเชื่อว่ารัฐสภาจะออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ กฎหมายที่ออกจะต้องเป็นกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมด้วย หลักนิติธรรม จึงมีหลักการพื้นฐาน ที่มุ่งจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐและการใช้อำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อมิให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐเช่นเดียวกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมยังพัฒนาแนวความคิดให้บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผลได้ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน กระบวนการตรากฎหมาย ต้องถูกต้องชัดเจน หลักความเป็นกฎหมาย ซึ่งใช้เป็นการทั่วไปไม่ว่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน มีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ที่ใช้อำนาจตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงครอบงำจากองค์กร ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจกับการตรวจสอบถ่วงดุลแห่งอำนาจเพื่อป้องกัน มิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจตามอำเภอใจ องค์ประกอบของหลักนิติธรรมอังกฤษตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ เอวีดีซี (A.V. Dicey) นั้นสอดคล้องกับแนวความคิดระบอบประชาธิปไตยอังกฤษ ที่ยึดถือหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการบัญญัติกฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งมีการปกครองโดยกฎหมายธรรมดาตามหลักนิติธรรมอันเป็นลักษณะที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ อังกฤษ ซึ่งมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ องค์ประกอบที่ ๑ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีการลงโทษ : บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือทำให้เสียหายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดฝ่าฝืนต่อกฎหมายธรรมดา ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดย กระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน องค์ประกอบที่ ๒ หลักความเสมอภาคของทุกคนภายใต้กฎหมาย : ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน บุคคลทุกคนต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายธรรมดาโดยเท่าเทียมกันและถูกลงโทษอย่างเดียวกันโดยศาลธรรมดา องค์ประกอบที่ ๓ รัฐธรรมนูญมาจากกฎหมายธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา หลักนิติธรรมจึงยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งจำกัดมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ

โดยละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ อย่างไรก็ตาม ใดที่กลับโจมตีระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสว่าเป็นกฎหมายคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากได้ชี้แจงเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสซึ่งทำให้อังกฤษพัฒนากฎหมายปกครองได้อย่างล้ำลึกและไม่ประสงคมีศาลปกครอง ถึงแม้ได้มีการพิสูจน์แล้วว่าศาลปกครองในหลายประเทศคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่าศาลธรรมดาของอังกฤษก็ตาม

๔.๒ หลักนิติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

หลังสงครามประกาศอิสรภาพอเมริกาจากการเป็นอาณานิคมอังกฤษยุติลง สหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดหลักนิติธรรมมาจากประเทศอังกฤษที่มีอิทธิพลต่อ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก โดยมีจุดเด่นตรงที่สหรัฐฯได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อหลักนิติกระบวนการ (Due Process of Law) โดยเฉพาะบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๑๔ ซึ่งได้วางหลักกฎหมายไว้ว่ารัฐจะเพิกถอน สิทธอน หรือกระทำการใดๆอันเป็นผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องให้บุคคลได้มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการ ไตสวนหรือกระบวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมและเป็นไปตามวิถีทางที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายหลายฉบับ นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญสหรัฐฯก็ยังได้ให้ความสำคัญ กับหลักนิติกระบวนการทั้งสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ไม่แต่เฉพาะในกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาคความอาญาเท่านั้น แต่ยังได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติรัฐกิจ ทางการปกครองอีกด้วย หลักนิติกระบวนการของสหรัฐอเมริกาแต่เดิมนั้น เน้นแต่กระบวนการที่ถูกต้องเป็นธรรมตามกฎหมาย ซึ่งต่อมาได้มีวิวัฒนาการมุ่งเน้นพัฒนาขยายความคุ้มครองสาระแห่ง สิทธิเสรีภาพของประชาชน ในทางเนื้อหามากยิ่งขึ้นด้วย ดังปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติซึ่งรับรองหลักนิติกระบวนการ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 ที่ว่า บุคคลจะถูกละเมิดสิทธิ มิได้หากไม่ เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และในการแก้ไข รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 ก็ยังได้รับรองหลักการที่ว่า บุคคลจะไม่ถูกจับกุมหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้สหรัฐฯอเมริกายังได้ พัฒนาหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาคความอาญา ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้งซึ่งมี วิวัฒนาการแนวความคิดหลักนิติธรรมของสหรัฐอเมริกาที่โดดเด่นในการพัฒนาหลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทางกฎหมายที่ สมบูรณ์ครบถ้วน มากยิ่งขึ้น โดยมีองค์ประกอบสำคัญ คือหลักมาตรฐานการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย หลักเสรีภาพที่ปลอดจากการตรวจค้นและการยึด หลักห้ามการลงโทษที่ทารุณโหดร้ายและผิดปกติหลัก สิทธิที่จะปรึกษาทนายความ หลักอภิสิทธิ์ที่จะไม่ให้เกิดการเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง หลักสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็ว โดยมีศาลที่มีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยหรือพิพากษาอรรถคดีเหล่านี้

แนวความคิดหลักนิติธรรมของสหรัฐอเมริกาที่ศาสตราจารย์ลอน แอล ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) ได้พัฒนาขึ้นในปีค.ศ. ๑๙๖๔ มีองค์ประกอบรวมทั้งสิ้น ๘ ประการ คือ (๑) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่ (๒) กฎหมายต้องประกาศให้ ทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน (๓) การไม่ใช้บังคับกฎหมายย้อนหลังโดยผิด

หลักการ (๔) กฎหมายต้องมีบทบัญญัติที่กระจ่างชัดเจน (๕) กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง (๖) กฎหมายต้องไม่ใช่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ (๗) กฎหมายต้องไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป เพื่อให้หยั่งรากลึกกลงในสังคมแต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (๘) การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ มาตรการต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดการใช้บังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งรวมถึงตั้งแต่การให้เจ้าหน้าที่มีกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นธรรม เช่น สิทธิการให้ทนายความ ที่ปรึกษาทำการแทน สิทธิโต้แย้งพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตน สิทธิในการ อุทธรณ์ เป็นต้น ตลอดจนการมีหลักเกณฑ์ให้มีการตีความกฎหมายได้โดยถูกต้อง เทียงธรรม ดังนั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะของระบบกฎหมายที่ต้อง ยึดถือหลักศีลธรรมภายใน (Inner morality of law) ซึ่งเพิ่มเติมองค์ประกอบหลักนิติธรรมที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น ๘ ประการดังกล่าวข้างต้น ต่อมาในปี ค.ศ.๑๙๖๔ ศาสตราจารย์โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) ได้เสนอ ว่า หากหลักนิติธรรมนั้นเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ยังคงมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวความคิดพื้นฐานหลักนิติธรรมของสหรัฐอเมริกาที่มี องค์ประกอบรวมทั้งสิ้น ๘ ประการ คือ (๑) บทกฎหมายจะต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง และต้องเปิดเผยชัดเจน (๒) กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงตามสมควร(๓) บทกฎหมายจะต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผย มั่นคงและชัดเจน (๔) ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการจะต้องได้รับการคุ้มครอง (๕) การมีกระบวนการพิจารณา ที่เป็นธรรมตามแนวของกฎหมายอังกฤษ หรือ Due Process of Law ของสหรัฐอเมริกานั้นเอง (๖) ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมายถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติกฎหมายที่รัฐสภา ตราขึ้นมาหรือของการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง (๗) บุคคลต้องสามารถนำคดี ขึ้นสู่ศาลได้โดยง่ายโดยไม่จะควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควรตลอดจนค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป และระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป และ(๘) องค์กรป้องกันอาชญากรรม ไม่ควรมีดุลพินิจที่ปิดเบือนกฎหมาย ทั้งนี้ โจเซฟ เรซ ได้เสนอให้พัฒนาหลักการ ทั้ง ๘ องค์ประกอบข้างต้นให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ องค์ประกอบ ที่ ๑-๓ เป็นหลักนิติธรรมทางสารบัญญัติของกฎหมาย ส่วนองค์ประกอบที่ ๔-๘ เป็นหลักนิติธรรมทางกลไกการใช้บังคับกฎหมายโดยศาลหรือองค์กรตุลาการ ซึ่งต้องมีพันธะผูกพันต่อกฎหมาย บัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมและต้องไม่ใช่ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยลำเอียงตามอำเภอใจ เจฟฟรีย์ โจเวลล์ (Jeffrey Jowell) สรุปว่า หลักนิติธรรมเป็นกลไกการใช้กฎหมายวิธีบัญญัติ (Procedure) ตั้งแต่วิธีการควบคุมดุลพินิจ หลักการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองต้อง มีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตของกฎหมายนั้น และการกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ขณะเดียวกัน หลักนิติธรรมเกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของการกระทำของฝ่ายปกครองต่างๆซึ่งเป็นกฎหมายทางสารบัญญัติ ดังนั้น หลักนิติธรรมของสหรัฐอเมริกาย่อม ถือได้ว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งศาลสูงสุดสหรัฐได้นำมา วินิจฉัยคดีได้แม้ว่าไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเขียนกำหนดไว้ก็ตาม

๔.๓ ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมของประเทศไทย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ นิยามหลักนิติธรรมว่า คือ “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดย เท่าเทียมกัน” ในประเทศไทย หลักนิติธรรม จึงหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่ต้องไม่ ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อ หลักนิติธรรม ซึ่งยึดถือเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงและอยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมจึงถือเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรมใดๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาลสถิตยุติธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลยพินิจตามอำเภอใจศาสตราจารย์ ดร.หยุดแสงอุทัยได้ให้นิยามหลักนิติรัฐที่ชัดเจนว่าเป็น “รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ย่อมเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง หรือยอมใช้บังคับ” ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้นิยามหลักนิติธรรม ว่าคือ “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูน ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้อง ให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์หากมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ ถูกต้องและเป็นธรรม” ประเทศไทยได้สถาปนาความเป็นนิติรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่มี การปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติธรรมหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional monarchy) หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย สูงสุดที่เกิดจากเจตนารมณ์ของความตกลงร่วมกันในลักษณะของสัญญาประชาคม ตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) โดยมีกลไกป้องกันมิให้ผู้ปกครอง ใช้อำนาจตามอำเภอใจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจ เกินขอบเขตที่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองและ คุ้มครองไว้ เจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญไทยนั้น พิจารณาได้จาก รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งบันทึกเจตนารมณ์ของมาตรา ๓ ไว้ว่า เพื่อกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจนั้นจะ ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาลรวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐจะต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และบทบัญญัติกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายให้เหตุผลได้และจะใช้อำนาจโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้น ไม่ได้ อย่างไรก็ตามก็ตีรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเพียงเจตนารมณ์ของ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและไม่อาจถือเป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของหลักนิติธรรมตาม รัฐธรรมนูญได้ จึงต้องพิจารณาบทมาตราของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับประกอบกับ สภาพแวดล้อม

โดยทั่วไปในขณะมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยด้วยเพื่อสกัดเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ นอกจากมาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๗๘ (๖) ที่บัญญัติ หลักนิติธรรมไว้โดยตรงแล้ว ยังต้องพิจารณามาตราอื่นๆ ของ รัฐธรรมนูญมาสกัด หลักนิติธรรมด้วย เช่น บทบัญญัติหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการแยกและถ่วงดุลอำนาจ หลักความเป็นอิสระของ ศาล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม เมื่อไม่มีมาตราใดหรือคำวินิจฉัยของศาลใดที่อธิบายว่า หลักนิติธรรมมีความหมายอย่างไร ขอบเขตของการบังคับใช้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญกว้างหรือแคบ เพียงใดก็อยู่ใน อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตีความเพื่อวางบรรทัดฐาน (precedent) ให้ ทุกองค์กร ภาครัฐถือปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาล ก็เป็นหน้าที่ของนักกฎหมายที่ จะช่วยเสนอแนะเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการ ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมขององค์กรภาครัฐทุก องค์กรให้ถูกต้องเหมาะสม ต่อไปลักษณะความเป็นนิติรัฐของไทยที่มีการปกครองโดยกฎหมายตาม หลัก นิติธรรมมี ๓ ประการ คือ (๑) ประเทศไทยเป็นนิติรัฐที่การปกครองต้องเป็นไป ตามกฎหมายและชอบ ด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ที่ กฎหมายถ้าเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาถูกรายสิทธิ เสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีกฎหมาย ให้อำนาจไว้เจ้าหน้าที่นั้นย่อมจะมีความผิดตามกฎหมายได้ (๒) ประเทศไทยเป็น นิติรัฐที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐได้ถูกกำหนดไว้อย่างแน่นอนโดยกฎหมาย และมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาจ รัฐทั้งสามนี้โดยองค์กรรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมีขอบเขตและมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขต ของกฎหมายเท่านั้น (๓) ประเทศไทยเป็น นิติรัฐซึ่งผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดย ปราศจากการแทรกแซง ใดๆ ที่มีหลักประกันความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีศาลแพ่งและศาล อาญาที่ ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาความสำคัญอยู่ที่ประเทศไทย ให้ศาล ยุติธรรมมีอำนาจควบคุมฝ่ายปกครองได้กล่าวคือ ให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัย การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้ กระทำผิดในทางอาญาต่อประชาชนหรือกระทำการ ละเมิดในทางแพ่งได้ลักษณะความเป็นนิติรัฐของ ประเทศไทยจึงเป็นรัฐยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในทางอาญาคดี อื่นทั้ง ยังได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเฉพาะซึ่งตุลาการศาลปกครองมีความเป็นอิสระ อย่างแท้จริง ในการพิจารณาคดีปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายประชาชนจึง เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนได้อย่างพอเพียง หลักนิติรัฐในประเทศไทยมีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการคือ (๑) บรรดา การ กระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดย องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชน กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมาย กำหนดไว้ เท่านั้น (๒) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบ ด้วย รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไป ในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรฝ่าย บริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดน แห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ใน กรณีใดและในขอบเขตอย่างไร กฎหมายนั้นต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหาร ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อ

รักษาประโยชน์สาธารณะ(๓)การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร ขัดต่อกฎหมายก็ตีการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตี ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่าย นิติบัญญัติโดยองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย หรือองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารอาจเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่แยกต่างหาก จากองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ ซึ่งประเทศไทยได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม โดยหลักนิติรัฐที่แท้จริงนั้น รัฐต้องมีความเป็นนิติรัฐทั้งในเชิงรูปแบบ และ ในเชิงเนื้อหา กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ของรัฐ นอกจากจะกระทำไปตามตัวบท กฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ยังต้องรวมถึงเนื้อหาที่ต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ด้วยโดยเคารพหลักการที่ถือว่ารัฐหรือประเทศจะต้องปกครองโดยใช้หลักกฎหมาย เป็นใหญ่ตามหลักนิติธรรม รัฐจะดำเนินกิจกรรมหรือทำนิติกรรมทางปกครองใด จะต้องมีการยอมรับทุกครั้ง ประชาชนทุกคนจะต้องเสมอภาคเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐจึงถูกนำไปใช้กล่าวอ้างเพื่อใช้เป็น อำนาจรัฐในการปกครอง หากมีรัฐใดประกาศตนว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยและ ต้องการสร้างความชอบธรรมในระบอบการปกครอง ตลอดจนต้องการให้นานาอารยประเทศยอมรับนับถือแล้วก็หลักหนี่ไม่พ้นที่จะต้องประกาศตนเป็น “นิติรัฐ” ในที่สุด หลักนิติรัฐนอกจากเป็นหลักที่เกิดขึ้นมาเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่ไป กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว หลักนิติรัฐยังได้พัฒนาจนกลายเป็นฐาน แห่งความชอบธรรมในการปกครองประเทศอีกด้วยกฎหมายจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็น ของการปกครองตามหลักนิติธรรมในรัฐสมัยใหม่

ในช่วงหลายปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิดเห็นนักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่างๆตลอดจนประชาชนทั่วไปกลับพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุก ๆ ฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรมมากเป็นพิเศษจนทำให้สรุปได้ว่า ไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่ อย่างไร แต่ทุกคนเคารพและยึดหลักนิติธรรมอันเป็นแนวคิด ทฤษฎีที่มีสภานามธรรม ได้ถูกทำให้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม จับต้องได้ครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน นอกจากนี้ ในมาตรา ๓ ววรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

“หลักนิติธรรม” อันเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งวด ปรากฏขึ้นในตัวบทกฎหมายที่จับต้องได้ (Positive law or Existing law) และอย่างน้อยที่สุดได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดที่บังคับใช้ในปัจจุบันได้ประกาศความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ชัดเจนว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติ

หน้าที่ให้ไปเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งมีผลโดยปริยายให้นักกฎหมายต้องทำความเข้าใจเรื่องนี้อย่างจริงจังมากขึ้นสิ่งที่ยังไม่ชัดเจนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญก็คือ อะไรคือหลักนิติธรรม สำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอะไรบ้าง และถ้าหากมีการฝ่าฝืนไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ผลจะเป็นอย่างไร

๔.๔ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ”

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

๑) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายถึง ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย ความเป็นอิสระเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานเพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคดีต่างๆ โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด โดยเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๒) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายถึง กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะคนบางคน หรือบางกรณีโดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายจะต้องเป็นการวางกฎเกณฑ์กติกาสำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป

๓) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นใดจะต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายอาจมีผลทันทีที่ประกาศใช้หรืออาจจะให้มีผลใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านไปก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนรับทราบและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องการประกาศใช้กฎหมายนั้นอาจไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอไป ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นของกฎหมายแต่ละชนิดแต่ละประเภท แต่ต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไปเพื่อให้ประชาชนที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายทราบ หากไม่มีการประกาศให้ประชาชนทราบกฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

๔) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ หมายความว่า หากในขณะกระทำการใดๆ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและลงโทษมิได้ การบัญญัติกฎหมายอาญาใช้ย้อนหลังแก่การกระทำที่เกิดขึ้นมาแล้ว ย่อมเท่ากับกฎหมายมุ่งจะให้บุคคลได้รับโทษก่อนที่จะมีกฎหมายประชาชนย่อมไม่ทราบหรือไม่ตระหนักว่าการกระทำของตนเองจะได้รับโทษทางอาญา กฎหมายดังกล่าวจึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าสังคมจะยอมรับได้ และกฎหมายจะกลายเป็นเครื่องมือให้

ผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลใช้อำนาจออกกฎหมายกั้นแก้งลงโทษบุคคลอื่นจึงไม่ถูกต้อง กฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญานั้นมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษจึงขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานที่สุดในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้

๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้ หากว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งจะแตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่าประชาชนสามารถกระทำการได้ทุกประการหากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำไว้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวจึงไม่สามารถกระทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนกระทำไปย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

๗) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้ ภายใต้บริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจใช้กฎหมายในทางฉ้อฉลเพื่อเป็นเครื่องมือที่จะกระทำการใดๆ อันไม่ถูกต้องไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนไปตามกาลสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัตพัฒนาให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สำหรับกฎหมายที่บัญญัติให้อภัยโทษหรือนิรโทษแก่การกระทำความผิดใดๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตสามารถกระทำได้ หากการให้อภัยโทษหรือนิรโทษนั้นจะนำไปสู่ความสงบสุขของบ้านเมือง นำไปสู่ความรักความสามัคคีของประชาชนในชาติ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักเมตตาธรรมและหลักสามัคคีธรรม อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการล่วงหน้า กำหนดให้การกระทำใดที่ยังมิได้เกิดขึ้นให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด หรือเป็นความผิดแต่ไม่ต้องรับโทษไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้การกระทำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบตามกฎหมายในขณะนั้นเท่ากับกฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่จะกระทำการอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจของตน กฎหมายดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

ทั้งนี้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งกับหลักนิติธรรมดังกล่าว ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

๔.๕ หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญ

ครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

๑) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้น หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนโดยไม่จำเป็น เพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งโต้เถียงต่อไปในการใช้การตีความกฎหมาย

๒) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายและเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ มิใช่กฎหมายมาตราหนึ่ง ขัดหรือแย้งกันเองกับอีกมาตราหนึ่ง ทั้งที่ไม่ได้เป็นข้อยกเว้น หรือบทบัญญัติในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้เป็นอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกันหรือไม่สอดคล้องกัน เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความกฎหมายได้

๓) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีเหตุผล และมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น หากการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชน แต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลอันยอมรับได้ และความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้นๆ ได้ จะทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขาดน้ำหนักความน่าเชื่อถือ ความไม่มีเหตุผลจะทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เข้าใจ ไม่เห็นความสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้

๔) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม หมายความว่า เป้าหมายของการมีกฎหมายในท้ายที่สุด คือ ความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใด บุคคลหนึ่งได้ หากแต่ต้องเป็นความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมายซึ่งเป็นเพียงวิธีการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมบัญญัติโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นธรรมแล้วย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

๕) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน หมายความว่า กฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ทั้งนี้ เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด ไม่สมควรที่รัฐหรือผู้มีอำนาจออกกฎหมายจะพรากสิทธิดังกล่าวไปจากผู้นั้น เช่น สิทธิในการรวมกลุ่มสิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดต่อสื่อสาร สิทธิผู้พิการ เป็นต้น

๖) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้นจะต้องไม่เพียงแต่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้นๆ ได้ หากแต่ต้องสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่างๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในอนาคตได้ด้วย

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

๗) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้หมายความว่า ในการบัญญัติกฎหมายโดยหลักการจะต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตย องค์กรหรือสถาบันอื่นจะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ก็ต้องนำเข้ามาพิจารณารับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้ง หรือฝ่ายบริหารที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองอื่นๆ เช่น กฎกระทรวง ฯลฯ เพื่อใช้ในทางบริหารโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๘) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล หมายความว่า กฎหมายจะต้องไม่บัญญัติให้เป็นผลร้าย หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลกับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นผลร้ายหรือผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลไว้สำหรับการกระทำความผิด เพราะหากให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้วจะทำให้บุคคลต่างๆ ในสังคมไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ ว่าสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปในปัจจุบันซึ่งชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต เช่น การเพิกถอนสัญชาติย้อนหลัง การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง เป็นต้น

๙) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด หมายความว่า บทลงโทษที่จำเลย หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ละเมิดกฎหมายจะได้รับจะต้องได้สัดส่วนหรือมีความสมเหตุสมผลกับความผิดที่ผู้กระทำ กล่าวคือ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรงบทลงโทษที่ได้รับก็จะต้องรุนแรงแต่หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงมากบทลงโทษก็จะต้องลดหลั่นลงไป การกำหนดสัดส่วนบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้นจะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย

๑๐) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย หมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นๆ สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อเนื่องโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนี้ควรส่งเสริมการให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชนเช่น การกำหนดให้มีการเรียนการสอน และให้ความรู้ด้านกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมในหลักสูตรการศึกษาในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ด้านกฎหมาย ตระหนัก และเห็นความสำคัญของกฎหมายและหลักนิติธรรม อันจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๑) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้ หมายความว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่ใช้บังคับกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกขั้นตอน เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้าง

กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ความรับผิดชอบตามกฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติการเปิดเผยอาจกระทำได้โดยการเผยแพร่เนื้อหาสาระและกระบวนการนิติบัญญัติให้ประชาชนได้ทราบด้วยช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารเผยแพร่ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เป็นต้นเพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงเนื้อหาสาระและกรอบเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

๑๒) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ หมายความว่า ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยมีการนำคดีหรือข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในกระบวนการยุติธรรมและเมื่อมีคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง กฎหมายควรจะมีบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้นมีโอกาสได้อุทธรณ์คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

๑๓) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม หมายความว่า เมื่อประชาชนมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยา โดยกระบวนการยุติธรรม หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลก็จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก เช่น สามารถฟ้องคดีต่อศาลที่มีที่ตั้งอยู่ห่างไกลจนเกินสมควร สามารถฟ้องคดีเล็กน้อยด้วยวาจาต่อศาลได้ เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินไปอย่างไม่ชักช้า เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีน้อยที่สุด และเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม ในส่วนของค่าใช้จ่ายจะต้องไม่จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะมิฐานะทางเศรษฐกิจเช่นใด เพราะประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หากถูกโต้แย้งสิทธิ หรือหน้าที่ หรือต้องการจะใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมาย ดังนั้น หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควรแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ จึงต้องมีช่องทางให้ เช่น การดำเนินคดีในศาลแรงงานที่ไม่มีค่าฤชาธรรมเนียม การดำเนินคดีผู้บริโภคที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง หรือการดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งที่มีคู่ความร้องขอตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

๑๔) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายความว่า การยุติข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันนำไปสู่คดีความนั้น นอกจากกระบวนการยุติธรรมโดยปกติแล้ว ควรส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้แก่ประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหาที่หลากหลายด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม และเพิ่มช่องทางในการระงับข้อพิพาท อันจะสร้างความปรองดองให้แก่คู่พิพาททำให้การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ลดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เช่น การ

ระงับข้อพิพาททางเลือก การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ยุติธรรมชุมชน เป็นต้น

๑๕) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไม่อยู่ภายใต้อำนาจ การสั่งการ และแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชาหรือผู้อื่นเพื่อให้สามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งคดี การสั่งคำร้องคำขอต่างๆ การออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

๑๖) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องบังค้ำบัญญัติกฎหมาย ใช้ ติความกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรมด้วย ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม

๕. ความหมายของการปฏิรูป

การปฏิรูป (Reform) หมายถึง การทำให้สิ่งที่เราเห็นว่าเป็นปัญหา ผิดไปจากสภาพที่เหมาะสมมาจัดรูปแบบใหม่ ดังนั้นการปฏิรูป จึงไม่ใช่ “การพัฒนา” ที่เป็นการทำสิ่งที่มีอยู่ให้ดีขึ้นขาดอะไรที่ควรมีก็จัดให้มี ดังนั้น การปฏิรูปมักจะไม่มีการ win-win ไปทุกฝ่าย มันจะต้องมีฝ่ายที่ได้ในบางเรื่อง เสียในบางเรื่อง ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าการกระทำดังกล่าวมีเป้าหมายอย่างไร และจะส่งผลทั้งในระยะสั้นระยะกลาง ระยะยาวอย่างไร โดยควรมีแผนที่ค่อนข้างชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถรับรู้และปรับตัวได้ ผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มควรมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปโดยเฉพาะในเรื่องที่ตนเกี่ยวข้อง

๖. การปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลตามหลักนิติธรรม

จากข้อมูลและสภาพปัญหาาระบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลตามหลักนิติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบันข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมาวิเคราะห์และกำหนดประเด็นการปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลนั้น เป็นกระบวนการให้บริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลของรัฐซึ่งจะสอดคล้องตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยจุดประสงค์ก็คือรัฐต้องการให้ประชาชนได้รับการบริการ

สาธารณสุขและเข้าถึงการรักษาพยาบาลจากระบบสวัสดิการรัฐ โดยรัฐต้องจัดให้มีการบริการสาธารณสุข และการรักษาพยาบาลที่ได้รับมาตรฐาน จากหน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งหน่วย มีอิสระแยกจากกัน และประชาชนสามารถใช้บริการสวัสดิการรัฐได้หลายช่องทาง และเข้าถึงระบบดังกล่าวได้ในกลุ่มบุคคล ทุกเพศทุกวัย และทุกฐานะในสังคม รวมทั้งได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกันตามเป้าหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วควรนำหลักนิติธรรมมาเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดประเด็นปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการ ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นการปฏิรูประบบงานได้ ๓ ด้าน ดังนี้

๖.๑ การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ

ในปัจจุบันการบริหารจัดการระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในระบบบริการสุขภาพเป็นไปในลักษณะแยกส่วน เกิด“ช่องว่าง” ทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรและการให้บริการต่อประชาชน รวมทั้งทีมผู้ให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนยังเป็นเฉพาะกลุ่มขาดความหลากหลาย ประชาชนจึงเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างไม่ทั่วถึง ประกอบกับ สถานการณ์ที่มีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย ปัจจัยคุกคามสุขภาพและภาวะโรคของประชาชนที่มีแนวโน้มเป็นโรคไม่ติดต่อ โรคเรื้อรังเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การจัดการบริการด้านสุขภาพไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างครอบคลุม ทั่วถึงและเท่าเทียม นอกจากนี้กลไกทางการเงินมีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนและขาดกลไกที่ช่วยเพิ่มศักยภาพทางการเงินของระบบบริการสุขภาพ อีกทั้งกลไกการบันทึกและใช้ข้อมูลในภาพรวม ทั้งภาครัฐและเอกชน ยังคงมีความอ่อนแอซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพของการบริการสุขภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูป โดยเปลี่ยนฐานของระบบบริการ จาก “โรงพยาบาลเป็นฐาน” เป็น “พื้นที่เป็นฐาน” อยู่บนพื้นฐานของการไม่ลดความสำคัญของโรงพยาบาล โดยให้ความสำคัญกลไกอภิบาลระบบการบูรณาการด้านการบริหารจัดการของระบบสุขภาพ ในระดับพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้มีการอภิบาลระบบบริการสาธารณสุข โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการสุขภาพพื้นที่อำเภอ (District/Local Health Board)” โดยมีสถานะอำนาจหน้าที่เป็น “นิติบุคคล” รวมทั้งการเปลี่ยน “ศูนย์กลาง” ของการให้บริการ ในระบบบริการจาก “โรค” เป็น “ประชาชน” เป็นศูนย์กลาง โดยเน้นระบบการพัฒนาเครือข่ายที่มีทีมผู้ให้บริการสหวิชาชีพ (Matrix Team) และบริการ เป็นกลไกขับเคลื่อนหลัก (Key Driver) มีความเชื่อมโยงทั้งรัฐ เอกชน ชุมชน และท้องถิ่น อีกประการหนึ่ง กล่าวคือ บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบริการสาธารณสุขและรักษาพยาบาล ตามรัฐสวัสดิการจำเป็นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ที่สำคัญต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่ อย่างตรงไปตรงมา สอดคล้องกับหลักนิติธรรม กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการรัฐสวัสดิการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม ดังนั้น การปฏิรูปด้านบุคลากร จึงต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติเฉพาะในแต่ละตำแหน่งให้ตรงตามภารกิจงาน และมีวิธีขั้นตอนการคัดเลือก สรรหา ที่เป็นธรรม ตลอดจนมีหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ โดยการประเมินผลงานที่เป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งจะต้องมีการฝึกอบรมเพิ่มพูนทักษะ และความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็น

การพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความสามารถทัดเทียมความก้าวหน้า นอกจากนั้น จะต้องมีการวางแผนกำหนดอัตราและจำนวนบุคลากรของผู้ที่ปฏิบัติงานด้านระบบสวัสดิการรัฐด้วย เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลได้อย่างสะดวกและเท่าเทียม ตามวัตถุประสงค์การปฏิรูปที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดต่อไป

๖.๒ ปฏิรูประบบการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกัน ควบคุมโรค

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร สภาพสังคม สิ่งแวดล้อม และพฤติกรรมการใช้ชีวิตของความเป็นเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับโรคที่เกิดจากปัจจัยกำหนดสุขภาพ ได้แก่ โรคไม่ติดต่อ โรคอุบัติใหม่ อุตุนิยมวิทยา โรคติดต่อจากสัตว์สู่คน โรคจากสภาพแวดล้อมและอุตสาหกรรม โรคจากแรงงานข้ามชาติ ปัญหาสุขภาพจิต ภัยธรรมชาติรวมทั้งภาวะขาดความมั่นคงและปลอดภัยทางอาหาร การผูกขาดของธุรกิจการเกษตรอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และผลกระทบจากการค้าเสรีซึ่งยังขาดระบบข้อมูลเพื่อการเฝ้าระวังด้านการป้องกันโรคและภัยคุกคามสุขภาพ ขาดกลไกการมีส่วนร่วมและการบูรณาการในการจัดการเพื่อพัฒนาสุขภาพในระดับพื้นที่ และท้องถิ่น กฎหมายและข้อระเบียบบางประการยังไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างเสริมสุขภาพและการมีสุขภาพที่ดีในระดับชุมชน การเสริมศักยภาพและบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัจจัยเสี่ยงและภาวะคุกคามสุขภาพ โดยชุมชนเอง อันเป็นหลักการที่สำคัญเพื่อสร้างความต่อเนื่องและยั่งยืนของการพัฒนา

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปโดยการปรับระบบและบทบาทการให้บริการ ด้านการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันและควบคุมโรค ของส่วนราชการในแต่ละระดับ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องยึดหลักการ “ทุกคนนโยบายห่วงใยสุขภาพ” (Health in All Policies Approach: HiAP) และวางระบบการเงินการคลัง โดยการกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ โดยมุ่งเน้น ให้เกิดการบริการจัดการระดับจังหวัด โดยส่วนกลางมีบทบาทในการวางนโยบาย กฎหมายและกำกับระดับชาติในภาพรวม และให้ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการปฏิบัติการ โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการดูแลสุขภาพตนเองของชุมชน บุคคลและครอบครัว จะเห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่ยังมีการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการหรือสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติกันอย่างแท้จริง ดังนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการลำดับแรกในการปฏิรูประบบงานด้านการบริหารจัดการ คือ การกำหนดนโยบายและทิศทางของระบบงานการรักษาพยาบาลของประเทศ โดยให้มีการจัดทำแผนและส่งเสริมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การส่งต่อผู้ป่วย การปฏิบัติภายใต้มาตรฐานที่เท่าเทียมกัน นอกจากนั้น สิ่งที่ต้องทำอย่างยิ่งเพื่อให้ระบบงานสวัสดิการรัฐได้รับการตอบสนองจากประชาชนนั้นคือ การบริการประชาชนด้านการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันและควบคุมโรค และพยายามให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิการรักษาต่างๆ อย่างเท่าเทียม จึงต้องมีการ ปรับโครงสร้างหน่วยงานทางการบริการ เพื่อให้หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานที่

เกี่ยวข้องมีความเป็นอิสระ และปราศจากการแทรกแซง และในประเด็นสุดท้าย เพื่อให้การปฏิรูปสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงควรมีการขยายศักยภาพหน่วยงานที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคให้มีความสามารถเท่าเทียมหน่วยงานในส่วนกลางและเพียงพอต่อการกิจสนับสนุนการให้บริการด้านรักษาพยาบาลให้เพียงพอทั้งในเรื่องจำนวนโรงพยาบาลที่ได้มาตรฐานในการรักษาทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการใช้บริการทางการแพทย์ และสามารถเข้าถึงการบริการดังกล่าวได้อย่างสะดวก อันเป็นการอำนวยความสะดวกที่ดีตามหลักนิติธรรม

๖.๓ ปฏิรูปการอภิบาลระบบสุขภาพ

เพื่อให้ระบบสุขภาพของประเทศเป็นระบบที่เป็นธรรม (equity) มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล คุณภาพบริการดีและมีความยั่งยืน มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาอภิบาลระบบบริการสุขภาพภายใต้เศรษฐกิจระบบตลาด เนื่องจากตลาดสุขภาพเป็นตลาดไม่สมบูรณ์กลไกตลาดล้มเหลว (Market failure) แต่ต้องทำในระดับที่เหมาะสม ไม่ให้เกิดความล้มเหลวจากการแทรกแซง (Government Failure) ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการขยายบริการสาธารณสุขและให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แก่ประชาชนไทย แต่ยังมีเรื่องท้าทายที่สำคัญในเรื่องการจัดการระบบบริการสุขภาพ และการคลังสุขภาพ การอภิบาลระบบสามารถทำผ่าน ๓ ช่องทางสำคัญ คือ ตามสายบังคับบัญชาของระบบราชการ (Hierarchies) กลไกตลาด (market mechanism) และการอภิบาลโดยผ่านเครือข่าย (Governance by Network) ในทางปฏิบัติ มักมีการใช้กลไกอภิบาลระบบทั้งสามรูปแบบนี้ ผสมผสานกัน เพื่อเสริมจุดแข็ง ลด จุดด้อยของแต่ละวิธีซึ่งการเลือกใช้วิธีอภิบาลระบบแบบใดกับเรื่องใดนั้น ขึ้นกับบริบทของประเทศหรือ พื้นที่ การอภิบาลระบบระดับประเทศนั้น เน้นการกำหนดทิศทางนโยบาย แผนระยะยาว มาตรฐานที่ ต้องใช้ร่วมกันทั้งประเทศ การพัฒนาและกำกับคุณภาพบริการ รวมทั้งกลไกการคลัง กลไกในการกำกับและอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ ส่วนการจัดการอภิบาล อภิบาลในระดับพื้นที่ เป็นการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตอบสนองความต้องการด้านสุขภาพของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เพิ่มความเป็นธรรม ด้านสุขภาพ เพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มคุณภาพบริการ และสามารถตอบสนอง ต่อความต้องการหลากหลาย ของบุคคลกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วการกระจายอำนาจไปให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง หรือบางประเทศมีการจัดตั้งเขตสุขภาพของรัฐบาลกลางขึ้นมาเป็นหน่วยทำหน้าที่กำกับติดตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกระดับหนึ่งการจัดระบบอภิบาลระดับพื้นที่ต้องควบคุมผลกระทบด้านลบจากการกระจายอำนาจที่สำคัญได้แก่ ระบบสุขภาพแยกส่วน โดยเฉพาะนโยบายสุขภาพไม่สามารถเป็นหนึ่งเดียวได้หากขาดการประสานงานที่ดีและไม่มีข้อมูลที่ดีหรือหน่วยงานที่รับถ่ายโอนภารกิจไม่เข้มแข็งพอ ทำให้เกิดผลเสียต่อ ระบบบริการสุขภาพ โดยเฉพาะการสาธารณสุข (public health) ทั้งนี้รัฐบาลกลางสามารถมีอำนาจ ควบคุมการดำเนินการด้านสุขภาพของหน่วยงาน มาตรการสำคัญสองประการ คือ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน (funding) และบทบาทในการวางแผน (planning) การอภิบาลระบบบริการสุขภาพในของประเทศไทยนั้น ระบบบริการสุขภาพ

และระบบ หลักประกันสุขภาพของประเทศไทย ไม่มีการประสานงานในการวางแผน กำกับ การจัดบริการ และการ อกิบาลในภาพรวมอย่างเป็นระบบ เนื่องจากอยู่ในการกำกับของหลากหลายสังกัด ทำให้มีการ กระจายสถานพยาบาลและเครื่องมือทางการแพทย์ราคาแพงที่ แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ มีสิทธิประโยชน์ และกลไก การจ่ายต่างกันในแต่ละหน่วยงานผู้รับประกันซึ่งทำหน้าที่จัดระบบประกันสุขภาพของรัฐ

สำหรับประเทศไทยมีแนวคิดในการจัดระบบอภิบาลระบบบริการสุขภาพในระดับพื้นที่ยังไม่เป็น รูปธรรมชัดเจน แม้จะมีร่องรอยตั้งแต่การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจพ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การถ่ายโอนสถานพยาบาลมีปัญหาเรื่องรูปแบบการทำงานร่วมกันของ เครือข่าย สถานพยาบาลและการอภิบาลระบบภายหลังการกระจายอำนาจ รวมทั้งความพร้อมของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อมากระทรวงสาธารณสุข มีนโยบาย “เขตสุขภาพ” เพื่อกระจายอำนาจ การบริหารจัดการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคในรูปแบบเขตบริการสุขภาพ โดยแบ่งเป็น ๑๒ เขต แต่ ละเขตครอบคลุม ๔- ๘ จังหวัด แต่ยังเป็นกรมองเพียงสถานพยาบาลในกระทรวงสาธารณสุข ไม่ได้ ครอบคลุมระบบบริการของทั้งเขต ในส่วนการอภิบาลระบบการคลังสุขภาพในระดับพื้นที่นั้น มีเพียงส่วน ที่เป็นการคลังของกองทุน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งมีความพยายามจะทำเขตสุขภาพจำเป็นต้องมี การออกพระราชบัญญัติตั้ง คณะกรรมการนโยบายสุขภาพแห่งชาติเพื่อทำให้เกิดการปฏิรูประบบบริการ สุขภาพ

ตามหลักนิติธรรม สวัสดิการของรัฐบริการสุขภาพและการรักษาพยาบาล ต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริตในการบริหารงบ และจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในการปฏิรูปด้านสาธารณสุขและการรักษา พยาบาล ดังนั้น ขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิรูประบบต้องมีเท่าที่จำเป็น และเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอ สำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็ว ซึ่งเมื่อพิจารณานำหลักดังกล่าวมาปรับใช้กับการปฏิรูปวิธีและขั้นตอน ดำเนินงานสวัสดิการรัฐและการให้สิทธิรักษาพยาบาล อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการสนองตอบนโยบาย “ประเทศไทย ๔.๐ จึงควรมีการคิดค้นเทคโนโลยีมาใช้พัฒนาระบบงานฐานข้อมูลและระบบการเชื่อมโยง ข้อมูลการให้บริการสาธารณสุขเพื่อประชาชนได้เข้าถึงระบบสวัสดิการแห่งรัฐได้อย่างง่ายดายและสะดวก พร้อมทั้งมีระบบข้อมูลสุขภาพส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนที่เข้าใช้บริการด้านระบบสวัสดิการรัฐและการ รักษาพยาบาลเข้าถึงสิทธิได้ทันที่ โดยแพทย์ผู้รักษาก็สามารถเข้าถึงประวัติการรักษาพยาบาลของ ผู้ป่วย ประวัติการใช้ยา และโรคประจำตัวของผู้ป่วยได้โดยใช้เลข 13 หลัก โดยใช้หลักนิติธรรมให้เป็นไป อย่างเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักนิติธรรม

บทสรุป

การปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการกับการรักษาพยาบาลตามหลักนิติธรรม ถือเป็นการพัฒนาและปรับปรุง แก้ไขระบบสวัสดิการรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ทันกับนานาประเทศ โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับ บริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริม

สุขภาพและการป้องกันโรค ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นนโยบายด้านสาธารณสุขที่รัฐมีหน้าที่มอบสวัสดิการแห่งรัฐให้กับประชาชนในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน การปฏิรูประบบสวัสดิการรัฐนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จะนำมาใช้จะต้องเป็นหลักที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ และทำให้การปฏิรูปนำไปสู่การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มวัยและทุกชนชั้นอย่างแท้จริง โดยการปฏิรูปนั้นต้องให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมภายใต้ของหลักของธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน หลักธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือหาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้นไม่ แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ เพราะฉะนั้น ดังที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปในสามด้าน เพื่อให้ระบบบริการของรัฐที่รัฐต้องมอบให้กับประชาชนได้เข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง และควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพัฒนาข้อมูลในการรักษาพยาบาลให้ทันกับความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์ รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณทางด้านสาธารณสุข พร้อมทั้งมีการวางแผนงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร และอุปกรณ์เครื่องมือทางการแพทย์ที่ทันสมัยให้แก่โรงพยาบาลของรัฐ และแจ้งสิทธิการรักษาพยาบาลให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบสาธารณสุขมากขึ้น โดยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้น พร้อมทั้งพัฒนาเทคโนโลยี ระบบงาน สารสนเทศข้อมูลสุขภาพ ส่วนกลาง เพื่อให้บุคลากรทางการแพทย์เข้าถึงประวัติการรักษาผู้ป่วย ทำให้ผู้ป่วยได้รับการรักษาที่ถูกต้องรวดเร็ว

แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการปฏิรูปจะเป็นอย่างไรหรือจะมีขั้นตอนและวิธีการการดำเนินงานเพียงใดก็ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมจึงจะทำให้มีประสิทธิภาพ และต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเพียงพอต่อการสนับสนุนงานด้านบริการสาธารณสุขและรักษาพยาบาลให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดไว้แล้วในเรื่องการส่งเสริมการบริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลโดยการได้สวัสดิการจากรัฐ มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการสอดประสานและร่วมกันปฏิบัติงานด้านบริการสาธารณสุขให้เป็นไปในแบบบูรณาการ ทำให้ระบบการรักษาพยาบาลของประเทศมีศักยภาพ และได้มาตรฐานในระดับสากล ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายสูงสุด ก็คือ การอำนวยความสะดวกรวดเร็ว และทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงลดการเสียชีวิตให้แก่ประชาชน และสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมภายใต้หลักนิติธรรม อันจะส่งผลให้การปฏิรูประบบงานสวัสดิการรัฐด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดไว้ทุกประการ

บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม ๑.วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ หน้า ๖๓.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๖.

ศ.นพ ประสิทธิ์ วัฒนาภา. สิทธิการเข้าถึงการรักษาพยาบาลของประชาชนไทยในทศวรรษที่ผ่านมา. คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล.

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.). (๒๕๖๐). ข้อเสนอการปฏิรูปกิจการตำรวจ. สืบค้นวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๒ จาก <http://www.oja.go.th/doc/Police-2560.pdf>

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม. (๒๕๕๗). หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.รายงานสภาพปฏิรูปแห่งชาติ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรม ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐.

กรมบัญชีกลาง.คู่มือสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ.

วารสารการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๓ เรื่องความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ.

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร.พัชรา สิ้นลอยมา. (๒๕๖๐). การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมด้วยนิติวิทยาศาสตร์. ใน โครงการฝึกอบรมหลักสูตร การบริหารงานยุติธรรมระดับสูงรุ่นที่ ๘ (๒๖ มกราคม หน้า ๓ -๑๙). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยกิจการยุติธรรม สำนักกิจการยุติธรรม

พลตำรวจตรี วิชัย สังข์ประไพ. (๒๕๕๙). การนำหลักนิติธรรมที่ใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) . สืบค้นวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๒ จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th>

อาจารย์ ศักรินทร์ ภูมิรัตน์. การปฏิรูป (Reform) คืออะไร. สืบค้นวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๒ จาก <http://reform.kmutt.ac.th/article?aid=1>

สำนักวิชาการ สภาผู้แทนราษฎร. บทบัญญัติด้านสาธารณสุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

