

รายงานการศึกษา

สิทธิในการได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน :
ศึกษากรณีประเทศฝรั่งเศส

โดย

นายเอกสิทธิ์ วินิจกุล

สถาบันพระปกเกล้า

บทสรุปผู้บริหาร

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความหลากหลาย ผู้คนประกอบด้วยหลายเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาถิ่น และวัฒนธรรม ซึ่งความแตกต่างเหล่านั้นเป็นผลผลิตทางด้านประวัติศาสตร์และทางวัฒนธรรม ประเพณีที่มีมาช้านานในประเทศไทย ซึ่งความแตกต่างหลากหลายเหล่านั้นในด้านหนึ่งก็เป็นสิ่งที่ดี และสวยงามทางด้านการผสมผสานกันระหว่างวัฒนธรรม ขณะที่ในอีกด้านหนึ่งหากมีประเด็นขัดแย้ง หรือประเด็นพิพาทขึ้น ความแตกต่างหลากหลายเหล่านั้นมักจะถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขาแบ่งเรา และท้ายที่สุดหากความขัดแย้งนั้นมีการขยายผลอย่างต่อเนื่อง ก็จะทำให้สังคมนั้นแตกแยก หากพิจารณา ปัญหาในประเทศไทยแล้ว พบว่าหลายปัญหาเกิดจากรัฐไม่สามารถบริหารจัดการความแตกต่างเหล่านั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้กลายเป็นปัญหาระดับประเทศ เช่น ปัญหาการศึกษา ปัญหาความยากจน ปัญหาทางการเมือง หรือปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือปัญหาความรุนแรงทางเพศ เป็นต้น

เครื่องมือทางสังคมอย่างหนึ่งที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและได้รับการยอมรับ ทั้งในระดับนานาชาติและในระดับประเทศ คือ “หลักความเสมอภาค” ซึ่งหลักความเสมอภาคเป็นหลักการ ที่ค่อนข้างเป็นนามธรรมและเป็นหลักการที่มีข้อโต้เถียงทางด้านวิชาการค่อนข้างมากและตลอดเวลา การปรับใช้หลักความเสมอภาคให้ได้ผลในทางปฏิบัตินั้น จะต้องอาศัยความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ ของคนในสังคม ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งความตระหนักถึงความเสมอภาคนี้มีได้เกิดจาก ความรู้หรือความเข้าใจอันเกิดจากการเรียนการสอนเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการตระหนักที่อันเนื่องมาจากการสั่งสมทางด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิต อันเป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์อันทำให้เกิดประสบการณ์การเรียนรู้ ของทุกภาคส่วนในสังคม ดังนั้น แม้จะไม่มีกรอบบัญญัติหลักความเสมอภาคให้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม หลักความเสมอภาคก็ยังคงได้รับความเคารพและยึดถือปฏิบัติ มิเช่นนั้นแล้ว หากสังคมมิได้ตระหนักถึง สิทธิและหน้าที่อันควรจะมีระหว่างกันภายใต้หลักความเสมอภาค การนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ ในทางปฏิบัติย่อมไม่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักหนึ่ง ที่รัฐไทยควรนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศ

อนึ่ง หลักความเสมอภาคในประเทศไทยนั้นได้รับการรับรองโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทั้งในลำดับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด และในลำดับพระราชบัญญัติที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมาย ในการทำงานของรัฐ ทว่า บทบัญญัติทางกฎหมายเหล่านั้นก็ยังไม่เพียงพอที่จะสร้างความรู้และความตระหนักให้ กับสังคมไทยในการอยู่ร่วมกันด้วยความเคารพต่อหลักความเสมอภาค ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและหน้าที่ อันควรจะมีระหว่างกันในสังคมจึงไม่เกิดขึ้น และท้ายที่สุดการนำหลักความเสมอภาคอันเป็นแนวความคิด ที่เป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้นั้นมาใช้ในทางปฏิบัติจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในทางกลับกัน บริบท ของประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคในฐานะที่เป็นหนึ่งในสามหลักการพื้นฐาน ในระบอบการปกครองของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ หลักความเสมอภาค หลักเสรีภาพ และหลักภราดรภาพ โดยประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการในเรื่องหลักความเสมอภาคในฐานะที่เป็นหลักการสูงสุดในการปกครอง

ประเทศมากกว่า ๒๐๐ ปี และบริบทการปรับใช้หลักความเสมอภาคมีวิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไป อย่างน่าสนใจอย่างยิ่งตามที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พัฒนาการในยุคสมัยหนึ่งที่ประเทศฝรั่งเศสรับแนวความคิดในเรื่องการปฏิบัติอย่างแตกต่างกันเพื่อความเป็นธรรม (affirmative action) ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ในบริบทของประเทศฝรั่งเศสที่มีทัศนคติว่าภายใต้หลักความเสมอภาค รัฐจะต้องปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ควรจะแบ่งประชาชนออกเป็นกลุ่ม เป็นประเภท จากความแตกต่างทางด้านฐานะทางการเงิน สถานภาพทางสังคม หรือลักษณะทางเพศ เป็นต้น ทว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงนั้น แม้จะมีการปฏิบัติกับทุกคนอย่างเสมอภาคและเหมือนกัน ก็ไม่อาจจะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้รับรู้ถึงปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าว และได้พัฒนาการปรับใช้หลักความเสมอภาคของตนที่คล้ายคลึงกับ หลักการเรื่อง affirmative action ของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับการปฏิบัติกับกลุ่มคนต่าง ๆ อย่างแตกต่างกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยกำหนดเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ในชั้นนิติบัญญัติที่มีการตรากฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ

ภายใต้หลักความเสมอภาค ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายอันเป็นการปฏิบัติ ให้แตกต่างกันได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

๑. ในสถานการณ์เดียวกันควรจะได้รับปฏิบัติเหมือนกัน แต่หากสถานการณ์แตกต่างกัน ก็ควรจะได้รับปฏิบัติที่แตกต่างกัน
๒. การปฏิบัติที่ต่างกันนั้น เพื่อทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด
๓. การปฏิบัติที่ต่างกันนั้น เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ในลำดับชั้นของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติอย่างแตกต่างกันได้ ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

๑. ในสถานการณ์เดียวกันควรจะได้รับปฏิบัติเหมือนกัน แต่หากสถานการณ์แตกต่างกัน ก็ควรจะได้รับปฏิบัติที่แตกต่างกัน
๒. เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบและเงื่อนไขของกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ
๓. การปฏิบัติที่ต่างกันนั้น เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

และจากการกำหนดกรอบทางกฎหมายสำหรับการทำงานในทางปฏิบัติข้างต้น ทำให้หลักความเสมอภาคที่เป็นนามธรรมถูกนำมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการของรัฐดังตัวอย่างที่ปรากฏในรายงานการวิจัย

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยพบว่าสาเหตุหลักอันทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคนั้น มาจากสาเหตุสองประการ กล่าวคือ สาเหตุประการที่หนึ่ง ความไม่เสมอภาคอันเนื่องมาจากมายาคติแบบเหมารวม และสาเหตุประการที่สอง ปัญหาทางด้านกฎหมายที่ยังขาดกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองและ

สร้างความเสมอภาคระหว่างกลุ่มบุคคลประเภทต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งรวมถึงความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคอันเป็นผลให้ไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้จริง

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหานั้น

ผู้วิจัยขอเสนอ ดังต่อไปนี้

๑. การพัฒนาเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนเพื่อให้ลบภาพที่เกิดจากมายาคติแบบเหมารวม (Stereotype) เนื่องจากการแก้ไขปัญหามาจากการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวนั้น ไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุมทุกเรื่อง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปลูกฝังให้สังคมหรือผู้บังคับใช้กฎหมายมีทัศนคติที่ดีและเคารพความเสมอภาคของบุคคลอื่น อีกทั้งยังเป็นการสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคตเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคที่จะต้องมีการปรับใช้ร่วมกับหลักการอื่น ๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. การจัดทำกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและสร้างความเสมอภาคโดยตรงสำหรับกลุ่มบุคคลที่เปราะบางทางสังคม เนื่องจากการใช้กฎหมายลำดับพระราชบัญญัติเพื่อก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้

๓. จัดทำคู่มือในการปรับใช้หลักความเสมอภาคในแต่ละสถานการณ์สำหรับภาครัฐและภาคเอกชน แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดหลักความเสมอภาคไว้ในกฎหมายลำดับรัฐธรรมนูญและลำดับพระราชบัญญัติก็ตาม แต่การปรับใช้หลักความเสมอภาคกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ก็ยังคงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะปรับใช้ในแนวทางใดนั้นถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงาน และโดยส่วนใหญ่ กฎหมายจะกำหนดเพียงกรอบกว้าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น การจัดทำคู่มือสำหรับการปฏิบัติในแต่ละสถานการณ์จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อการปรับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงการทำหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในสังคมของประเทศฝรั่งเศส โดยมุ่งศึกษาเฉพาะในรอบของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และขณะเดียวกันยังได้พิจารณาถึงบริบทของปัญหาความเสมอภาคในสังคมไทย เพื่อจะได้เสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหามา และผลิตผลจากการศึกษา ผู้วิจัยคาดหวังว่าจะสามารถนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปใช้ต่อยอดในทางปฏิบัติได้ในอนาคต