

ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

๑. ความเป็นมา

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ (๑) กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) มีหน้าที่และอำนาจจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ สำหรับใช้เป็นกรอบ และแนวทาง ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ โดยมีองค์ประกอบตามหมวด ๕ มาตรา ๔๖ - ๔๘ โดยให้นำความเห็นของสมัชชาสุขภาพ มาประกอบในการจัดทำธรรมนูญฯ และให้นำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ยังกำหนดให้ทบวง ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติให้เหมาะสมกับ สถานการณ์ระบบสุขภาพที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างน้อยทุกห้าปี

๒. สถานะของธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

๒.๑ ในทางกฎหมาย ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่ต้องดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๘

๒.๒ ในทางสังคม ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเป็นเจตนารมณ์ร่วมและพันธะร่วมกันของสังคม (Social commitment) ให้สามารถใช้อ้างอิง (reference) สำหรับกำหนดทิศทางและเป้าหมาย ของระบบสุขภาพ ในอนาคต กระบวนการจัดทำ สำคัญและกระบวนการแปลงธรรมนูญสู่การปฏิบัติ จึงมีสถานะเป็นกลไกและ กระบวนการทางสังคมที่เชื่อมโยงและขับเคลื่อนการ พัฒนาระบบสุขภาพ บนหลักการมีส่วนร่วม โดยคำนึงถึงความ จำเป็นและผลประโยชน์ ของทุกภาคส่วน ตามยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ได้แก่ การสานพลังนโยบาย พลังความรู้ และพลังทางสังคม

๓. ระบบและกลไกในการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

คสช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ เห็นชอบข้อเสนอ ระบบและกลไกการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ตามที่คณะทำงานยกร่างระบบและกลไกการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเสนอ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ผ่านการพิจารณาของที่ประชุม "ขับเคลื่อนและร่วมเรียนรู้กระบวนการจัดทำธรรมนูญสุขภาพ" เมื่อวันที่ ๑-๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ อาคารสหประชาชาติ กรุงเทพฯ

๓.๑ หลักการสำคัญในการจัดทำธรรมนูญระบบสุขภาพแห่งชาติ มี ๒ ประการคือ

๑) ต้องทำให้ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติมีความสำคัญ มีคุณค่า ดังนั้นระบบ และกลไกในการจัดทำจึงต้องได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน องค์กรภาคีต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้น โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วม เปิดช่องทางรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วน และมีการจัดทำอย่างเป็นระบบ โดยใช้ข้อมูลทางวิชาการและการจัดการความรู้เป็นฐานสำคัญ

๒) ภาคีเครือข่ายระดับพื้นที่สามารถจัดทำ “ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพเฉพาะพื้นที่” เพื่อให้พื้นที่ได้มีกรอบแนวทางกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพที่ใกล้ชิดและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

๓.๒ กลไกการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (รองนายกรัฐมนตรี ฯพณฯ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม) ได้มีคำสั่งคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติที่ ๑/๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ มีนายแพทย์บรรลุ ศิริพานิช เป็นประธาน มีหน้าที่รับผิดชอบภาพรวมของการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ทั้งเนื้อหาสาระและกระบวนการ

ต่อมา ประธานกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๑ และ ๒/๒๕๕๑ แต่งตั้งอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ รวม ๖ คณะ ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการยกร่างกรอบและสาระสำคัญตามมาตรา ๔๗ (๑) (๒) (๓) มี ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำกรอบการจัดทำ และสาระสำคัญที่เป็นแนวคิด ทิศทางร่วมของธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติทั้งฉบับ

๒) คณะอนุกรรมการยกร่างสาระสำคัญตามมาตรา ๔๗ (๔) (๕) (๖) (๑๒) มี นพ.ณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำสาระสำคัญส่วนที่สัมพันธ์กับระบบการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ การบริการสาธารณสุขและการควบคุมคุณภาพ และการเงินการคลังด้านสุขภาพ

๓) คณะอนุกรรมการยกร่างสาระสำคัญตามมาตรา ๔๗ (๙) (๑๐) (๑๑) มี นพ.สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำสาระสำคัญที่เป็นส่วนสนับสนุนระบบสุขภาพ ได้แก่ การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านสุขภาพ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ และการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข

๔) คณะอนุกรรมการยกร่างสาระสำคัญตามมาตรา ๔๗ (๗) มี นพ.วิชัย โชควิวัฒน์ เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำสาระสำคัญเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน การใช้และการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพ การแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้านและการแพทย์ทางเลือกอื่นๆ

๕) คณะอนุกรรมการยกร่างสาระสำคัญตามมาตรา ๔๗ (๘) มี นพ.ชูชัย ศุภวงศ์ เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำสาระสำคัญเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค

๖) คณะอนุกรรมการสื่อสารทางสังคมและจัดกระบวนการรับฟังความเห็น มี นายสมชาย แสวงการ เป็นประธาน ทำหน้าที่สื่อสารทางสังคมเพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมในการยกร่าง ตลอดจนจัดกระบวนการรับฟังและประมวลความเห็นจากทุกภาคส่วน

การทำงานของอนุกรรมการทุกชุดเชื่อมโยงกันและอยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ โดยประธานอนุกรรมการทุกคณะเป็นกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติด้วย

๔. รูปแบบการเขียนเอกสารธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้เห็นชอบรูปแบบการเขียนธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ โดยให้ประกอบด้วย เอกสาร ๒ ชุดคือ

๔.๑ เอกสารฉบับหลัก: ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ เป็นเล่มสาระหลัก ใช้ในการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

ลักษณะการเขียน

๑) ไม่เขียนเป็นกฎหมาย แต่ต้องรักษาความเป็น “ธรรมนูญ” ซึ่งเป็นกรอบและแนวทางการกำหนดนโยบายและแผน ที่มีฐานะเป็นมติคณะรัฐมนตรีไว้

๒) ข้อความกระชับ จับใจ สื่อความหมายชัดเจน

๓) องค์ประกอบของเอกสารหลัก ประกอบด้วย

๓.๑) คำปรารภที่อธิบาย ความเป็นมา ความหมายและสถานะของธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

๓.๒) นิยามศัพท์ที่ปรากฏในเอกสารหลัก

๓.๓) ข้อความในหมวด ๑ ถึง ๑๒ โดยให้เป็นไปตามมาตรา ๔๗ (๑) ถึง (๑๒) ทั้งนี้ ตั้งแต่หมวด ๔ ถึงหมวด ๑๒ ให้ประกอบด้วย หลักการ เป้าหมายเชิงระบบ และมาตรการสำคัญ

๔.๒ เอกสารประกอบ หรือภาคผนวก หรือบันทึกเจตนารมณ์

๑) วัตถุประสงค์ เป็นเอกสารประกอบ เพื่ออธิบาย สถานการณ์ ข้อมูล และเหตุผลประกอบการสรุปร่างสาระสำคัญในธรรมนูญฯ ตลอดจนข้อถกแถลงสำคัญที่อาจมีความเห็นไม่ตรงกันในระหว่างยกร่าง

๒) ลักษณะการเขียน

๒.๑) เขียนแยกเป็นบท ตามรายหมวด

๒.๒) เขียนเป็นคำชี้แจงหรือเหตุผล โดยมีรายละเอียดข้อมูลประกอบ เท่าที่จำเป็น สำคัญและมีประโยชน์

๓) การเขียนสาระแต่ละบท ประกอบด้วยคำปรารภนำ หรือเจตนารมณ์ของแต่ละบท นิยามศัพท์ทั้งหมดในหมวดนั้น สถานการณ์โดยสรุปอันเป็นที่มาของสาระ หลักการ เป้าหมายและรายละเอียดของข้อความในหมวดนั้น ๆ เช่น มาตรการและการบริหารจัดการสู่การปฏิบัติโดยละเอียด รวมถึงภาคผนวก เช่น ตาราง หรือประเด็นถกแถลงที่สำคัญ

ทั้งนี้ ให้รวบรวมเอกสาร ข้อมูล ทั้งหมดที่ทุกคณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษารวบรวมไว้บันทึกลงใน CD เพื่อการค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมด้วย

๕. กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่..พ.ศ.

๕.๑ กำหนดขอบเขต กระบวนการ สาระสำคัญ และกรอบเวลาของธรรมนูญ

คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ประชุมร่วมกัน เพื่อระดมความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ทั้งในด้านสาระสำคัญ กระบวนการ และขอบเขตการเขียน โดยกำหนดให้กรอบเวลาเป้าหมายของธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติฉบับแรก เป็นภาพรวมของระบบสุขภาพในระยะยาวถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓

๕.๒ การทำงานของคณะอนุกรรมการ ชั้นแรก-ทบพจนความรู้และรับฟังความเห็น ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเมษายน 2551 คณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญ ว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ทุกชุดได้กำหนดแผนการทำงาน และเริ่มกระบวนการยกร่าง โดยทบพจนสถานการณ์ และองค์ความรู้ที่สำคัญในแต่ละประเด็น ในขณะที่คณะอนุกรรมการสื่อสารทางสังคมและจัดกระบวนการรับฟังความเห็นประชุมเพื่อออกแบบกระบวนการและแผนการทำงานในภาพรวม

๕.๓ การพิจารณากรอบการจัดทำธรรมนูญฯ คณะกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่าง กรอบการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

๕.๔ การยกร่างสาระสำคัญและการรับฟังความเห็นโดยคณะอนุกรรมการ ดำเนินการในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึงมิถุนายน ๒๕๕๑ คณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติทุกชุด เริ่มประมวลสรุปประเด็น เพื่อยกร่างสาระสำคัญรายประเด็น ขณะที่คณะอนุกรรมการสื่อสารทางสังคมจัดกระบวนการรับฟังความเห็นและ เริ่มการเผยแพร่ในสื่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนรู้จักธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ

๕.๕ การพิจารณาปรัชญาแนวคิดหลัก คุณลักษณะพึงประสงค์และเป้าหมาย คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติประชุมร่วมกันเพื่อระดมความเห็นและข้อเสนอแนะ ต่อร่างข้อความสำคัญในมาตรา ๔๗ (๑) (๒) (๓) ซึ่งเป็นปรัชญา แนวคิดหลักของระบบสุขภาพ รวมถึงคุณลักษณะ พึงประสงค์ เป้าหมายของระบบสุขภาพและการจัดให้มีหลักประกัน และความคุ้มครองให้เกิดสุขภาพ พร้อมทั้งรับ ฟังความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ของคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ

๕.๖ การจัดทำร่างธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพรายประเด็นและรับฟังความเห็นทั่วประเทศ ในช่วงเดือน กรกฎาคมถึงสิงหาคม ๒๕๕๑ คณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ทุกชุดเริ่มยกร่าง ข้อความในธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติรายประเด็น ขณะที่คณะอนุกรรมการสื่อสารทางสังคมและ จัดกระบวนการรับฟังความเห็นได้จัดเวทีประชาเสวนาเพื่อหาฉันทามติด้านอนาคตระบบสุขภาพ ๘ เวที เวทีนี้ เป็นการจัดประชาเสวนาอย่างเข้มข้นมีผู้เข้าร่วมประมาณ ๔๐๐ คน

๕.๗ สรุปประมวลความคิดเห็น คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพ แห่งชาติ ประชุมร่วม เพื่อรับทราบข้อมูลจากกระบวนการรับฟังความเห็น และระดมความเห็นต่อร่างสาระสำคัญของธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติรายประเด็น

๕.๘ การจัดทำร่างธรรมนูญทั้งฉบับร่างที่หนึ่งและรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ในช่วงเดือนสิงหาคม ถึงตุลาคม ๒๕๕๑ คณะอนุกรรมการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติทุกชุดสรุปร่างธรรมนูญว่าด้วย ระบบสุขภาพแห่งชาติแต่ละประเด็น และรวบรวมเป็นร่างฉบับที่หนึ่ง ขณะที่คณะอนุกรรมการสื่อสารทางสังคม และจัดกระบวนการรับฟังความเห็นได้จัดเวทีรับฟังความเห็นระดับจังหวัด ๗๕ เวที ประมาณ ๗,๕๐๐ คน และเวที รับฟังความเห็นจากกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ประมาณ ๓,๐๐๐ คน รวมผู้เข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความเห็นตลอด กระบวนการยกร่างกว่า ๑๐,๐๐๐ คนจากทั่วประเทศ

๕.๙ การจัดทำธรรมนูญฯร่างที่สอง คณะอนุกรรมการยกร่างกรอบและสาระสำคัญตามมาตรา ๔๗ (๑) (๒) (๓) มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสรุปข้อความในร่างและประสานความสอดคล้องของเนื้อหาสาระธรรมนูญ ว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติทั้งฉบับ และเรียบเรียงเป็น ร่างที่สองของธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่...พ.ศ....เพื่อส่งให้สมาชิกภาคีเครือข่ายสมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ แล้วนำเข้าสู่เสนอในสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้ได้มติเป็นร่างธรรมนูญฉบับหลัก

คสช. โดยคณะกรรมการจัดทำธรรมนูญจะนำความเห็นและข้อเสนอแนะตามมติของ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติไปพิจารณา หากมีความจำเป็นก็สามารถปรับปรุง ร่างธรรมนูญฉบับหลัก ที่สมัชชาสุขภาพได้ให้มีมติเอาไว้ จากนั้น คสช.เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

๖. ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๖ วรรคสอง ที่กำหนดให้ในการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ให้ คสช. นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสมัชชาสุขภาพมาประกอบด้วย จึงขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้พิจารณา ร่าง ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่.. พ.ศ. ตามเอกสารผนวก ๑/๑/๑ ประกอบรายงานนี้ พร้อมทั้งพิจารณาร่างมติตามเอกสารร่างมติ ๑/๑