

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีทางการแพทย์ในศาลปกครองที่เหมาะสมในประเทศไทย

บุญฤทธิ์ ดุษดี\*

รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี\*\*

## บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบริการทางสาธารณสุขจากรัฐอย่างทั่วถึงได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ การให้บริการสาธารณสุขของรัฐจึงเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำขึ้น แต่ผลของการจัดทำบริการสาธารณสุขของรัฐกลับทำให้เกิดปัญหาการเรียกร้องค่าเสียหายจากการให้บริการดังกล่าวขึ้นเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายบุคลากรทางการแพทย์ของรัฐผู้ให้บริการและผู้ป่วยรวมทั้งญาติผู้รับบริการ จนนำไปสู่การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีทางการแพทย์ขึ้นต่อศาล ซึ่งบุคลากรทางการแพทย์ผู้มีหน้าที่ให้บริการก็เลี้ยงไม่ได้ที่ต้องถูกพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายละเมิดทั้งในฐานะตัวแทนรัฐและฐานะของตนเอง อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้เข้ารับบริการทางการแพทย์จากรัฐผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความผิดเท่านั้น รัฐจึงจะชดเชยให้และไปใช้สิทธิในการไล่เบี้ยแก่บุคลากรทางการแพทย์ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำผิด จึงส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นแก่ประชาชนผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนและปัญหาการพิสูจน์ในคดีแก่บุคลากรทางการแพทย์ผู้มีหน้าที่ให้บริการ

จากการศึกษาพบว่า การนำทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด และแนวคิดเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองมาใช้ในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีทางการแพทย์ที่เกิดขึ้นในสถานพยาบาลของรัฐ โดยเฉพาะในสาธารณสุขฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งแม้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จะได้มีการนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้แล้ว แต่การกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวกลับมีปัญหาและอุปสรรคที่ศาลไม่อาจนำหลักดังกล่าวมาใช้ได้ จึงต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้สามารถนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีทางการแพทย์ที่เกิดขึ้นในสถานพยาบาลของรัฐ โดยให้มีรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมเป็นมาตรฐานเดียวกัน

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

เพื่อประสานคุณภาพระหว่างบริการสาธารณะด้านการแพทย์และสิทธิในการรับบริการดังกล่าว และยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้น การนำแนวคิดที่ปรากฏในสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบศาลปกครองของไทย ซึ่งได้มีการจัดการปัญหาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการแพทย์ที่เกิดในสถานพยาบาลของรัฐได้อย่างเหมาะสม โดยให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์ที่เกิดในสถานพยาบาลของรัฐ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่ต้องจัดให้มีการบริการทางสาธารณสุขอันเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองด้านการบริการสาธารณะที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมที่รัฐจัดทำขึ้น และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นรัฐย่อมต้องรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการตีความอย่างกว้างในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองที่มีความเหมาะสมที่สุด โดยลักษณะพิเศษของระบบไต่สวนในคดีปกครองที่สามารถคุ้มครองสิทธิจากความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยวิธีพิจารณาความรวดเร็ว สะดวก เรียบง่าย รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นยังสามารถได้รับการเยียวยาทั้งในกรณีที่เกิดจากความผิดหรือปราศจากความผิดได้ทั้งในทางละเมิดและความรับผิดชอบอื่น ดังนั้น ทางออกในการแก้ไขคดีทางการแพทย์ที่เกิดขึ้นในสถานพยาบาลของรัฐได้อย่างเหมาะสมในประเทศไทย จึงควรกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองได้เป็นผู้พัฒนาและใช้หลักกฎหมายอันเกิดแก่สิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณสุขดังกล่าว

## 1. บทนำ

ในระบบกฎหมายของไทย ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิดไว้ให้ศาลมีอำนาจนำหลักดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาคดีทางการแพทย์ที่เกิดจากสถานพยาบาลของรัฐได้ ในการกำหนดค่าเสียหายศาลจึงไม่อาจนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ได้และไม่ยอมรับการใช้หลักดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งศาลจะให้รัฐรับผิดชอบในค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของรัฐเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายสามารถพิสูจน์ได้ถึงความเสียหายที่เกิดแก่ตนเท่านั้นและขอให้ไปก่อนตามกฎหมายละเมิดในคดีทางแพ่งที่ยุติ จากนั้นจึงจะไล่เบี้ยไปยังตัวผู้กระทำผิดในภายหลังทั้งที่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอาจมีได้ในกรณีที่ไม่มีผู้กระทำความผิดเลย ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรทางการแพทย์หรือแม้กระทั่งรัฐผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณสุขทางการแพทย์และเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการทั้งสิ้น เมื่อเกิดปัญหาการฟ้องร้องขึ้นแต่ไม่มีกฎหมายใดให้การกำหนดค่าเสียหายภายใต้การพิจารณาของศาลที่สามารถกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายโดยปราศจากความผิดของบุคลากรทางการแพทย์ที่สำคัญในภาครัฐได้ การจัดทำบริการสาธารณสุขทางการแพทย์ของไทยจึงย่อมเกิดปัญหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อีกทั้งคดีทางการแพทย์ที่เกิดในสถานพยาบาลของรัฐ ศาลปกครองได้ปฏิเสธมาตลอดนับแต่จัดตั้งขึ้นว่า คดีทางการแพทย์ไม่ใช่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากการรักษาพยาบาลเป็นการกระทำในหน้าที่ปกติทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายใด อันเป็นการตีความอย่างแคบ ซึ่งหากศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการตีความอย่างกว้างในเรื่องเขตอำนาจศาลถึงสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐอันเป็นการบริการสาธารณะและเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง คดีทางการแพทย์จึงย่อมต้องอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองและได้รับการพิจารณาโดยหลักได้ ส่วนที่คู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ผู้ซึ่งเกิดความเสียหายจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งที่จริงแล้ว หากไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดให้อำนาจไว้ แพทย์ พยาบาล คงไม่อาจกระทำการรักษาพยาบาลผู้ป่วยได้ในสถานพยาบาลของรัฐ

อนึ่ง ในปัจจุบันคดีทางการแพทย์ดังกล่าวได้ถูกจัดให้เป็นคดีผู้บริโภค บุคลากรทางการแพทย์และหน่วยงานต้นสังกัดภาครัฐจึงถูกฟ้องเป็นคดีทางการแพทย์เป็นจำนวนมากขึ้นทุกวันและไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง จากกระแสการใช้สิทธิของผู้ป่วยและญาติซึ่งมุ่งแต่จะได้รับการชดเชยเงินค่าเสียหายเป็นส่วนใหญ่มากกว่าผลของการรักษา จากข้อได้เปรียบของวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ทำให้ส่งผลกระทบต่อเวลาการทำงานและสร้างภาระให้แก่ของบุคลากรทางการแพทย์เป็นอย่างยิ่งจากการที่วิธีพิจารณาคดีคดีผู้บริโภคให้สิทธิแก่ผู้บริโภคเป็นอย่างมากและมีกระบวนการตีความต่างๆ ที่เหมาะสมกับการบริโภคสินค้า หรือบริการประเภทอื่นที่ไม่ใช่การรักษาพยาบาล

## 2. ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์ในศาลปกครอง

เนื่องจากการศึกษาเกี่ยวกับการการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์ในศาลปกครอง จำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานในการประกอบวิชาชีพของบุคลากรทางการแพทย์ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในบริการทางการแพทย์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ และแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจถึงที่มาของหลักการพื้นฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์ที่เกิดในสถานพยาบาลของรัฐ สำหรับนำไปวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ในศาลปกครองในคดีทางการแพทย์ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการรับคำฟ้องคดีทางการแพทย์ของศาลปกครอง และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์ของรัฐจากการดำเนินคดีทางการแพทย์ในคดีผู้บริโภค อันจะนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์ในศาลปกครองที่เหมาะสมในประเทศไทยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

### 3. โครงสร้างและกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์ในต่างประเทศและประเทศไทย

เนื่องจากการศึกษาถึงหลักโครงสร้างและกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในต่างประเทศและประเทศไทยที่ใช้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์อันเกิดจากสถานพยาบาลของรัฐ ทั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นต้นแบบของศาลปกครองในประเทศไทย ในด้านพัฒนาการของกฎหมายปกครองและศาลปกครอง รวมทั้ง เขตอำนาจของศาลปกครอง เขตของอำนาจศาลยุติธรรม และเขตอำนาจของศาลในการพิจารณาคดีทางการแพทย์ที่เกิดจากสถานพยาบาลของรัฐ จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางการแพทย์ในศาลปกครองที่เหมาะสมในประเทศไทยทางปกครอง โดยศึกษาจากพัฒนาการของกฎหมายปกครองที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักกฎหมายปกครองไว้จำนวนมาก ตั้งแต่เรื่องการแยกระบบกฎหมายปกครองเป็นเอกเทศออกจากกฎหมายแพ่งเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกเขตอำนาจศาล ซึ่งใช้เกณฑ์บริการสาธารณะ และต่อมาได้เพิ่มเกณฑ์อำนาจมหาชน เช่น คำสั่งทางปกครอง กฎ สัญญาทางปกครอง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เข้าไปด้วย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแก่ประชาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและทฤษฎีที่สนับสนุนให้ศาลปกครองฝรั่งเศส เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทางการแพทย์ที่เกิดจากสถานพยาบาลของรัฐ ซึ่งพัฒนาการเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น ศาลคดีขัดกันได้พิพากษาคดี Blanco เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1783<sup>1</sup> วางหลักเกณฑ์เปิดทางให้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยเฉพาะขึ้น โดยได้วินิจฉัยว่า ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนในการบริการสาธารณะจะต้องเป็นความรับผิดชอบที่เป็นเอกเทศจากหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจย่อมสามารถพัฒนาเกณฑ์สำหรับความรับผิดชอบของรัฐขึ้นมาได้เอง โดยไม่ต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในทางแพ่งและไม่อาจใช้บังคับกับรัฐซึ่งใช้อำนาจมหาชนและปฏิบัติการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งการวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบของรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์หลายอย่างประกอบกันแล้ว ซึ่งเหตุผลสำคัญอีกประการ คือ รัฐไม่ควรจะต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เนื่องจากเกรงว่าหากให้รัฐรับผิดชอบภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับที่เอกชนต้องรับผิดชอบแล้ว ความรับผิดชอบของรัฐอาจจะขยายออกไปมากและโดยการขยายตัวของความรับผิดชอบนี้ รัฐอาจจะประสบปัญหาทางการเงินการคลังได้ ซึ่งความรับผิดชอบของแพทย์ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง หมายถึง ความรับผิดชอบแพทย์ในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเป็นสำคัญ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ความ

<sup>1</sup> T.C.8 février 1783, Blanco, 1er suppl., p.61, concl. David, D 1873.3.17, concl., S 1873.2.153, concl. อ้างจาก Chapus, p. 760. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.124.

รับผิดชอบพื้นฐานของการกระทำผิด และความรับผิดโดยปราศจากความผิด โดยทฤษฎีกฎหมายปกครองของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางหลักให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด แม้ไม่มีความผิดที่เกี่ยวกับความรับผิดของแพทย์ไว้ในหลายกรณี ซึ่งความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดนั้น อยู่บนทฤษฎีที่ว่า แม้ไม่มีความผิดเกิดขึ้นรัฐก็ต้องรับผิด ซึ่งในกรณีนี้มีทฤษฎีสันับสนุนหน้าที่ของรัฐในการรับผิดโดยไม่มี ความผิด ด้วยกัน 3 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎีความเสียหาย โดยถือว่ากิจกรรมทุกอย่างล้วนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น กับทั้งตัวบุคคลภายนอกและทั้งผู้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเอง การกำหนดให้ผู้กระทำการ นั้นต้องรับผิดชอบเอาไว้ให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายจากการกระทำนั้นจึงเป็นธรรมดา เพราะผู้ นั้นได้สร้างความเสียหายขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง เมื่อตนเองได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น จึงสมควรที่จะต้อง รับผิดชอบต่อผลร้ายทั้งปวงที่อาจเกิดจากการกระทำอันเดิวนั้น

2) ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับบริการสาธารณะ ทฤษฎีนี้ถือว่า หาก ปราศจากกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว จะต้องแบ่งความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งปวง ที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐโดยเท่าเทียมกัน หากเอกชนคนใดคนหนึ่ง ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ ก็จะต้องได้ว่ามิได้มีการแบ่งค่าใช้จ่ายของรัฐโดยเท่าเทียมกัน เนื่องจากเอกชนผู้นั้นต้องแบกรับภาระค่าเสียหายจากการกระทำของรัฐดังกล่าวเพียงผู้เดียวโดยที่ประชาชนอื่น ในรัฐได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นแต่ไม่ต้องรับภาระในกรณีใดๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้น รัฐต้องรับผิดชอบใน ความเสียหายดังกล่าว แม้ว่าความเสียหายนั้นจะมีได้เป็นความผิดของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเหตุผลในการกระจาย ภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนโดยเท่าเทียมกันนั่นเอง

3) ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ ทฤษฎีนี้มีการกล่าวอ้างไว้ในอารัมภบทของ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และได้รับการรับรองว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 โดยมีการบัญญัติ ให้ชาวฝรั่งเศสให้ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อประสบภัยพิบัติของประเทศ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มี กฎหมายหลายฉบับที่อ้างทฤษฎีนี้ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชน ตัวอย่างเช่น การชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมหรือการจลาจล

#### 4. วิเคราะห์ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ความไม่สอดคล้องในระบบกฎหมายของไทยที่เกิดขึ้นในการฟ้องคดีทาง การแพทย์ที่เกิดจากสถานพยาบาลของรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ใน ศาลปกครองในคดีทางการแพทย์

จากการศึกษาพบว่า หลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดในคดีทางการแพทย์ที่เกิดจาก สถานพยาบาลของรัฐนั้นมีปรากฏเฉพาะแต่ในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

มาตรา 41 ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นคนพิจารณาความเสียหายของประชาชนผู้เสียหายและชดใช้ไปก่อนในกรณีได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้ และให้หน่วยงานสามารถไล่เบี้ยไปยังเจ้าหน้าที่ได้ หากเป็นผู้กระทำผิดในภายหลัง จึงทำให้ผู้เสียหายนั้นสามารถได้รับการชดใช้ความเสียหายแก่ตนได้ โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยไม่มีภาระการชดใช้ แต่ในทางกลับกันในบทบัญญัติดังกล่าวกลับไม่ได้กำหนดไว้ให้ศาลมีอำนาจใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดดังกล่าว ในการกำหนดค่าเสียหายได้ในกรณีหาตัวผู้กระทำผิดไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือบุคลากรทางการแพทย์ จึงส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้นในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกรณีที่ผู้เสียหายเลือกที่จะใช้สิทธิที่จะฟ้องร้องทางศาลเลย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ในคดีทางการแพทย์อันเกิดจากสถานพยาบาลของรัฐจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงในการบริการสาธารณสุขด้านการแพทย์เป็นอย่างมาก เพราะการพิจารณาคดีและคำพิพากษาของศาลจะมุ่งไปสู่หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยมีความผิดเท่านั้น โดยไม่สนใจคุ้มครองความเสียหายแก่ประชาชนและการคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์ จึงมีแนวโน้มที่ระบบกฎหมายของไทยจะทำให้การบริการทางการแพทย์ที่มีความต้องการบุคลากรทางการแพทย์โดยเฉพาะที่สูงมาก อีกทั้งกว่าจะผลิตได้ก็ต้องใช้เวลานานมาก แต่ปริมาณการลาออกจากภาครัฐกลับมีมากกว่า ด้วยปัญหาหน้าที่บุคลากรทางการแพทย์ภาครัฐที่ต้องรับภาระการพิสูจน์ความผิดมากกว่าหน้าที่การรักษาพยาบาลตามปกติและใช้เวลาส่วนมากไปกับการพิจารณาคดี ด้วยระบบกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาพยาบาล โดยเฉพาะของบุคลากรทางการแพทย์ภาครัฐที่สำคัญ ซึ่งรัฐมีความต้องการสูงและขาดแคลนมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในหน้าที่ทั่วไป ทั้งที่บุคลากรทางการแพทย์เหล่านั้นจักต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้จริยธรรม การควบคุมและกำกับดูแลโดยองค์กรวิชาชีพเฉพาะทางที่เข้มงวดอยู่แล้ว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนในการบริการสาธารณสุขของรัฐตลอดจนวัฒนธรรมอันดีของประเทศไทย

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการรับคำฟ้องคดีทางการแพทย์ของศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง เมื่อคดีทางการแพทย์เป็นคดีที่มีข้อพิพาทพื้นฐานมาจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐในเรื่องการรักษาพยาบาลโดยที่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดให้มีบริการดังกล่าว รวมทั้ง ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้ให้คดีทางการแพทย์ที่เกิดจากสิทธิของประชาชนถูกระงับไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองด้วยความเคารพต่อคำสั่งศาลปกครองสูงสุด แต่ศาลปกครองได้ปฏิเสธการคุ้มครองสิทธิการเรียกร้องของประชาชนมาตลอดนับแต่จัดตั้งขึ้นว่า คดีทางการแพทย์ไม่ใช่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณา

พิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากการรักษาพยาบาลเป็นการกระทำในหน้าที่ปกติทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายใด อันเป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องการตีความเรื่องเขตอำนาจศาลอย่างแคบ ที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ เพราะศาลปกครองจะต้องมีภารกิจที่สำคัญในระบบศาลคู่เพื่อการพิจารณาคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย และคดีที่เกิดเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งก็คือ บริการสาธารณะตามภาระหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ การรักษาพยาบาลดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขและเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ ผู้ที่เกิดความเสียหายในการใช้สิทธิรักษาพยาบาลจากรัฐจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งที่จริง ๆ แล้วหากบุคลากรทางการแพทย์ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการประกอบวิชาชีพที่รัฐ โดยองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม สภาเทคนิคการแพทย์ ฯลฯ ให้การรับรองและคัดเลือกมาเป็นผู้ให้มีอำนาจกระทำการรักษาพยาบาลไว้ แพทย์ พยาบาล คงไม่อาจกระทำการรักษาพยาบาลผู้ป่วยได้ นอกจากนี้ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีศาสตราจารย์ทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศสได้แสดงความไม่เข้าใจภายหลังการศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคว่า ทำไมระบบกฎหมายของประเทศไทยถึงจัดให้คดีความผิดฐานประมาทที่เกิดเนื่องจากการรักษาพยาบาลเป็นคดีผู้บริโภค ทั้งนี้เพราะความผิดในฐานอย่างเดียวกันที่ฝรั่งเศสก็ต้องใช้กฎหมายแพ่งเป็นหลัก และหากการรักษาภายใต้สถานพยาบาลของรัฐของฝรั่งเศสก็ต้องฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น<sup>2</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่คดีทางการแพทย์ที่เกิดจากสถานพยาบาลของรัฐถูกจัดให้เป็นคดีทางแพ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมตามหลักละเมิดเพียงอย่างเดียว จึงย่อมเกิดผลกระทบแก่สิทธิของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะจะต้องเป็นผู้ต้องแบกรับภาระความเสียหายที่เกิดแก่สิทธิการได้รับความปลอดภัยในชีวิต อนามัย ร่างกาย จากบริการสาธารณะทางการแพทย์ และอาจจะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาค่าเสียหายได้จากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเกิดจากความผิดของรัฐหรือเกิดจากความผิดของผู้ใด ผู้ป่วยและญาติจึงต้องกลายเป็นผู้ที่จำต้องแบกรับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการกระทำละเมิดที่ได้ยุติลง อีกทั้งยังต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีที่ยาวนานเพื่อการพิสูจน์ซึ่งอาจใช้เวลานับสิบปีกว่าที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ซึ่งเป็นการขัดต่อสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว ง่าย และสะดวก อันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบศาลในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอนชัดเจน

---

<sup>2</sup> เมธี วงศ์ศิริสุวรรณ, “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค : ผลกระทบร้ายแรงต่อระบบสาธารณสุขไทย,” *คูลพาท* 59 (1), (มกราคม/เมษายน 2555): น.97-99.

เรื่องเขตอำนาจที่จะมารับรองและปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตลอดจนกระทบต่อนโยบายของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญในการจัดทำบริการสาธารณสุข ที่นำไปสู่ผลกระทบต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างยั่งยืนต่อไป

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์ของรัฐจากการดำเนินคดีทางการแพทย์ในคดีผู้บริโภค

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นั้น มีขึ้นเพื่อป้องกันคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคหรือการให้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยไม่ได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้คดีทางการแพทย์อันเกิดจากบริการของรัฐเป็นคดีผู้บริโภคและจำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณาคดีในการ โยนภาระการพิสูจน์ทั้งหมดให้แก่บุคลากรทางการแพทย์เลย แต่ด้วยเหตุตามมาตรา 8 ที่ประธานศาลอุทธรณ์ได้ใช้อำนาจตีความว่า การให้การรักษาพยาบาลของรัฐคือการบริโภคตามกฎหมายนี้ จึงก่อให้เกิดกระแสการใช้สิทธิของผู้ป่วยและญาติในการฟ้องร้องที่มีแนวโน้มมากขึ้นอย่างมากในปัจจุบันจากการที่ผู้ป่วยมีภาระการพิสูจน์เพียงยืนยันว่าตนเข้ารับการรักษาพยาบาลจริง โดยมีบุคลากรทางการแพทย์คนใดเป็นผู้ให้การรักษาย่าง แต่กว่าที่บุคลากรทางการแพทย์จะพิสูจน์ได้จะต้องใช้เวลาพิสูจน์ที่ยาวนานมากในคดีเพื่อให้ตนได้หลุดพ้นจากภาระการพิสูจน์ในคดีผู้บริโภคด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษ อีกทั้งความเป็นจริงการรักษายาบาลผู้ป่วยมีหลายปัจจัยที่ผู้ป่วยจะต้องพิจารณาตนด้วยว่าขณะรับการรักษาพยาบาลได้ปฏิบัติตามเช่นไร รวมทั้งภาระเป็นอยู่ของสภาพร่างกายซึ่งผู้ให้การรักษาไม่อาจทราบได้เลย การผลักภาระการพิสูจน์ให้บุคลากรทางการแพทย์โดยระบบกฎหมายจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันก่อให้เกิดผลกระทบในคดีทางการแพทย์ที่เกิดจากสถานพยาบาลของรัฐโดยเฉพาะบุคลากรทางการแพทย์เป็นอย่างยิ่งและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการใช้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวในการกำหนดให้มีขึ้นเพื่อพิจารณาคดีการบริโภคสินค้าและบริการ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในการที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์ของรัฐในคดีผู้บริโภคไว้ ทั้งที่เป็นบุคลากรที่ขาดแคลนและมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกฟ้องร้องมากกว่าบุคลากรทางการแพทย์ในภาคเอกชนจากการปฏิบัติหน้าที่ให้การรักษายาบาลที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยปล่อยให้ต้องมีภาระการพิสูจน์ในคดีผู้บริโภคด้วยตนเอง ทั้งในฐานะส่วนตัวและในฐานะตัวแทนของหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งจากการต้องถูกไต่สวนจากคณะกรรมการการสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ อีกทั้งสภาพวิชาชีพที่เกี่ยวข้องและศาลจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการความในการถูกฟ้องร้องแต่ละครั้งอาจอดใจลาออกจากภาครัฐไปอยู่ในภาคเอกชนได้ เพราะกระบวนการวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคที่ตนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เหมือนกันด้วยจำนวนครั้งของการรักษายาบาลที่มีจำนวนมากกว่าจึงย่อมส่งผลให้โอกาสการถูกฟ้องร้องก็ย่อมมีมากกว่าตามไปด้วย หากทำงานในภาครัฐต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยสูญเสียบุคลากรทางการแพทย์ที่มีค่าและเป็นบุคลากรที่มีสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยเหตุจากการบังคับใช้



วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคอย่างไม่เหมาะสมในคดีทางการแพทย์ที่เกิดจากรัฐ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของบุคลากรทางการแพทย์ภาครัฐและกระทบต่อนโยบายของรัฐที่ต้องการคุ้มครองบุคลากรเหล่านั้น ซึ่งสุดท้ายจะส่งผลกระทบต่อระบบการคลังจากการรักษาพยาบาลแบบป้องกันในระหว่างการศึกษาใช้ทุนการศึกษาเพื่อสร้างหลักฐานให้เพียงพอแก่ภาระการพิสูจน์ในคดีที่ไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณา จนส่งผลให้เศรษฐกิจและความมั่นคงของบริการสาธารณสุขจากรัฐของประเทศไม่ยั่งยืนในอนาคตได้

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากประเทศไทยรัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นระบบศาลคู่และให้ศาลปกครองของไทยมีเขตอำนาจอย่างกว้างในการกำหนดค่าเสียหายได้ จึงมีความทับซ้อนกันของเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายในคดีทางการแพทย์ที่รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้น ระบบกฎหมายของไทยจึงควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดประเภทคดีทางการแพทย์ให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิความไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มกรณีในกระบวนการยุติธรรมจากระบบวิธีพิจารณาคดีด้วยข้อดีของกระบวนการคดีในระบบได้ส่วน โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องผูกพันเพียงแต่ความเสียหายที่จำต้องได้รับการพิสูจน์ตามหลักละเมิดทางแพ่งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น รวมทั้ง ยังเป็นการคุ้มครองเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว สะดวก เรียบง่ายในวิธีพิจารณาของศาล อีกทั้ง ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองได้มีการพัฒนานำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ประชาชนได้ หากประชาชนเลือกใช้สิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลเลย เพื่อให้เกิดความคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยในการได้รับการเยียวยา ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ตนได้แม้ตนจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการมีความผิดหรือปราศจากความผิดเลย และเป็นการคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์ผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณสุขทางการแพทย์ที่สำคัญและขาดแคลนให้คงอยู่ในภาครัฐต่อไป จากภาระการพิสูจน์ความผิดที่มีมากกว่าหน้าที่การรักษาพยาบาลตามปกติด้วยระบบกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่รักษาพยาบาล อันเป็นการรักษาระบบบริการสาธารณสุขทางการแพทย์ที่สำคัญไม่ให้ล่มสลาย และเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลทางการแพทย์มากขึ้นภายใต้จริยธรรม การควบคุมและกำกับดูแลโดยองค์กรวิชาชีพเฉพาะทางเพื่อประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมในอนาคต ทั้งด้านการป้องกันและด้านการรักษาพยาบาล เพื่ออนาคตของการบริการทางสาธารณสุขด้านการแพทย์ที่ยั่งยืนต่อไป ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 3 และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้เพิ่มนิยามคำว่า

“คดีทางการแพทย์” และกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางการแพทย์อันเกิดจากสถานพยาบาลของรัฐ ให้ชัดเจน ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีทางการแพทย์” หมายความว่า ข้อพิพาทอันเกิดจากบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้บริการโดยตรงแก่บุคคลเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีทางการแพทย์อันเกิดจากสถานพยาบาลของหน่วยงานทางปกครอง

### บรรณานุกรม

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

\_\_\_\_\_. (2556). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

ฉันทิกา กุลธำรง.(2541). ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธานีศ เกศวพิทักษ์. (2551). กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร: PHOLSIAM PRINTING AND PUBLISHING (THAILAND).

เมธี วงศ์ศิริสุวรรณ. (2555, มกราคม - เมษายน). พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค : ผลกระทบร้ายแรงต่อระบบสาธารณสุขไทย. คุณภาพ, 59 (1), 97-99.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์