บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแพทย์เป็นวิชาชีพที่เกี่ยวกับการรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ ผู้ประกอบวิชาชีพนี้จำเป็นต้องร่ำเรียนวิชาความรู้มาโดยตรงจึงจะสามารถทำการรักษาผู้เจ็บป่วยได้เป็นผลดี มิฉะนั้นแล้วก็คงไม่สามารถทำการรักษาผู้เจ็บป่วยให้หายเป็นปกติได้ ซ้ำร้ายอาจจะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือต่อชีวิตของผู้รับการรักษาได้

โดยที่การแพทย์มีความสำคัญต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมากถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ ดังโคลงบทหนึ่งที่ว่า

เมืองใดไร้ราชทั้ง ปราชญ์สดับ ก็ดี
อีกตระกูลมีทรัพย์ สิ่งให้
หนึ่งไร้นทีกับ ขุนแพทย์
ภัยมากเมืองนั้นไซร้ ท่านห้ามอย่าเนา*

ดังนั้น แพทย์ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้และมีหน้าที่ในการรักษาโรคภัยไข้เจ็บ จึงเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถืออย่างมากในสังคม แม้แต่คนไข้ที่มีอายุมากกว่าก็ยังยกมือไหว้แพทย์ก่อน

แต่อย่างไรก็ดี ในสังคมของแพทย์ย่อมมีแพทย์ที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม เป็นที่เสียหายทั้งโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายและความเดือดร้อน

---

* อ้างใน ไพโรจน์ นิงสานนท์ "สารจากนายกแพทยสภา" แด่หมอใหม่ (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า (๑)

แก่ผู้รับการรักษา เช่น ตรวจและรักษาคนไข้โดยใช้วิธีการรักษาที่ไม่เป็นไปตามหลักวิชา หลอกลวงผู้ป่วยให้หลงเข้าใจผิดในการรักษาเพื่อประโยชน์ของตน เปิดเผยความลับของผู้ป่วย ปฏิเสธการช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในระยะอันตรายจากการเจ็บป่วยเมื่อได้รับการร้องขอ ใช้หรือสนับสนุนให้มีการประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือการประกอบโรคศิลปะโดยผิดกฎหมาย ตลอดจนการใช้คนไข้เป็นเครื่องทดลองโดยมิได้รับความยินยอมจากคนไข้ การโฆษณาความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพของตน อันเป็นการแสวงหาประโยชน์เฉพาะตน การกระทำดังกล่าวมานี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้รับการรักษาและความสงบสุขของสังคมเป็นส่วนรวม รัฐจึงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าการกระทำของแพทย์ต่อผู้รับการรักษาในทางมิชอบ โดยหลักทั่วไปแล้วจะอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งก็ตาม แต่หาเพียงพอไม่ ทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนที่ต้องมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนออกมาบังคับใช้ควบคู่กับกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งอีกฉบับหนึ่ง

แนวความคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมนี้ นอกจากรัฐจะตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการควบคุมดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเองก็มีส่วนสนับสนุนให้มีการควบคุมดังกล่าวเกิดขึ้น[๓] ทั้งนี้ เพราะผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นแพทย์ก็ถือว่าตนเองเป็นผู้ที่มีเกียรติ จำเป็นต้องมีการรักษาเกียรตินั้นไว้ การรักษาเกียรติดังกล่าววิธีหนึ่งก็โดยการมีกฎหมายมาควบคุมการประกอบวิชาชีพ และมีบทลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ที่แพทย์เรียกร้องให้มีการออกกฎหมายมาควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม คือ ต้องการให้มีการคุ้มครองการประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยการสงวนอาชีพไว้เฉพาะในหมู่สมาชิก เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิก

---

[๓] วิทูรย์ อึ้งประพันธ์, "ประวัติการควบคุมการประกอบโรคศิลปะในประเทศไทย" สารศิริราช ๒๒(ธันวาคม ๒๕๑๓): ๑๕๒๑

และการขึ้นทะเบียนขอรับใบอนุญาต การห้ามการประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือการแสดงด้วยวิธีใดๆว่าพร้อมที่จะประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมาย การห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความอื่นใดที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้างวาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้แก่ตน เป็นต้น การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว จะได้รับโทษทางอาญาถึงจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ กฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นกฎหมายเทคนิค" (technical law) กล่าวคือ ไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือประเภณีโดยตรง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยเฉพาะ

การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและการแพทย์สาขาอื่นๆ เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๖ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ จัดตั้งสภาการแพทย์ให้เป็นองค์การสำหรับทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพดังกล่าว สภาการแพทย์ที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาได้มีการยกเลิกสภาการแพทย์ และจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะขึ้นทำหน้าที่แทน โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนอย่างสภาการแพทย์ แต่มีฐานะเป็นเพียงคณะกรรมการของฝ่ายปกครอง[๔]

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการควบคุมครั้งสำคัญ โดยเปลี่ยนจากการควบคุมโดยองค์การของรัฐ มาเป็นการควบคุมโดยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมด้วยกันเอง และแยกการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมออกจาก

---

[๓] ปรีดี เกษมทรัพย์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาสังคมกับกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๔๓๑, หน้า ๑๘-๒๐

[๔] สิริพันธ์ พลรบ, "คณะกรรมการของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๔๓๒), หน้า ๔๐

แพทย์สาขาอื่นๆ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้งแพทยสภาขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ แพทยสภาที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นองค์การอิสระ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการ การปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้มีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ แต่เนื่องจากแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหลายมาตรา จึงได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม และประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ แทนฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป

เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงหลักการในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมจากควบคุมโดยรัฐมาเป็นการให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมควบคุมกันเอง จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก แพทยสภาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน

ประการที่สอง การใช้อำนาจหน้าที่ของแพทยสภาเป็นการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครองโดยตรงหรือในฐานะอื่น

ประการที่สาม มีหน่วยงานใดบ้างที่ควบคุมการใช้อำนาจของแพทยสภาและมีวิธีการควบคุมอย่างไร

การแบ่งแยกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน นับเป็นเรื่องใหม่ในวงการกฎหมายไทย และมีความสำคัญไม่แต่เฉพาะในทางวิชาการ แต่ยังมีความสำคัญในทางปฏิบัติอีกด้วย ทั้งนี้เพราะ หลักที่ใช้ในนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นแตกต่างจากหลักที่ใช้ในนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน นอกจากนี้ฐานะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนก็แตกต่างจากฐานะของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของแพทยสภา ว่าจะมีลักษณะอย่างไรและมีขอบเขตเพียงใด รวมทั้ง รัฐจะสามารถเข้าไปควบคุมได้มากน้อยเท่าใด

ในการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีสมมุติฐานว่า แพทยสภา

เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทั้งในลักษณะของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ และในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว แพทยสภาอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมโดยรัฐใน ๒ ลักษณะ คือ โดยองค์กรฝ่ายปกครองและองค์กรตุลาการ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแพทยสภากับสมาชิกและความสัมพันธ์ระหว่างแพทยสภากับรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการคือ

๑. เพื่อวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดองค์การและการควบคุมการการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔

๒. เพื่อศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบการจัดองค์การ วิธีดำเนินงาน และมาตรการในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

วิธีที่ใช้ในการศึกษาและดำเนินการวิจัย

การศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

๒. ตำราและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพทั่งไป และการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

๓. แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยชี้ขาดของแพทยสภา คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

๔. เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ ครู นักกฎหมาย ตลอดจนระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ บทความ และรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์ วารสาร และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับแพทยสภา

จากข้อมูลที่รวบรวมรวมได้จะนำเสนอเรียงตามลำดับดังนี้ โดยจะเริ่มด้วยการกล่าวถึงความหมาย และวัตถุประสงค์ของวิชาชีพ องค์การวิชาชีพ วิชาชีพเวชกรรม และองค์การวิชาชีพเวชกรรม จากนั้นจะศึกษาถึงวิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สถานะทางกฎหมายของแพทยสภา เพื่อชี้ให้เห็นว่า แพทยสภาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือเอกชน หลังจากนั้น จะเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ของแพทยสภา ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะของฝ่ายปกครอง หรือในลักษณะอื่น ประเด็นสุดท้าย จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมแพทยสภาตามสภาพที่เป็นอยู่

<u>ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา</u>

การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

๑. ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานของแพทยสภา

๒. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย ที่อาจนำไปใช้กับองค์การวิชาชีพอื่น

๓. ทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ

๔. เป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการ ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมองค์การวิชาชีพ