

บทคัดย่อ

T 160620

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : การออกคำสั่งทางปกครองเพื่อปิดสถานพยาบาลและเพิกถอน
ใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541
ชื่อผู้เขียน : นางสาวประนอม วิไลรัตน์
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา : 2547

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. อาจารย์ ดร. สถาพร สระมาลีย์ ประธานกรรมการ
2. อาจารย์นายแพทย์ทรงยศ ชัยชนะ

รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการบริการสุขภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมดูแลกำกับการให้บริการของสถานพยาบาลภาคเอกชน ให้มีคุณภาพมาตรฐานและเป็นธรรมต่อผู้บริโภค โดยมีพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 เป็นกลไกและเครื่องมือที่สำคัญในการกำกับดูแลให้สถานพยาบาลภาคเอกชน ได้ประกอบกิจการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของการพัฒนาคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐบาล

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเกี่ยวกับด้านสาธารณสุข โรงพยาบาลเอกชนมีบทบาทที่สำคัญในการให้บริการแก่ประชาชน และแบ่งเบาภาระของรัฐ เพื่อให้การบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง

การอนุญาตมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล 2541 โดยสม่าเสมอพบว่า สถานพยาบาลไม่ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งปิดสถานพยาบาลชั่วคราว เพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากไม่ดำเนินการปรับปรุงหรือปรับปรุง

T 160620

ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจเพิกถอนใบอนุญาต

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักกฎหมายและปัญหากฎหมายในพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนใบอนุญาต โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสถานพยาบาลของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศในทวีปยุโรป และประเทศฟิลิปปินส์ที่เป็นประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย เพื่อเป็นแนวทางที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงกำหนดแนวทางขั้นตอน การปิดสถานพยาบาลและการเพิกถอนใบอนุญาตที่ชัดเจน เหมาะสมและเป็นธรรม

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษา พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 พบว่ากฎหมายดังกล่าวให้ดุลพินิจพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลหลายประการ

รัฐ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุขไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการออกคำสั่งปิดสถานพยาบาล และเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดประเด็นปัญหาการตีความกฎหมายที่ต่างกันเป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีทางปกครองตามที่ปรากฏในปัจจุบัน อนึ่งแนวทางการพิจารณาการออกคำสั่งปิดสถานพยาบาล และการเพิกถอนใบอนุญาตไม่มีกฎกระทรวงรองรับ คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกบังคับใช้ก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจ และอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการสถานพยาบาล

คำสั่งทางปกครองถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมอบหมายมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดสถานพยาบาล และการเพิกถอน

T 160620

ใบอนุญาตต่อผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล หากการออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลและเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ให้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลและเพิกถอนใบอนุญาต จึงทำให้การใช้อำนาจของรัฐตามบทบัญญัติดังกล่าวอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลซึ่งเป็นประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิภายใต้หลักการแห่งนิติรัฐได้ จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้กฎหมายดังกล่าว บนหลักการแห่งคุณภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาล

ผลจากการศึกษาผู้วิจัยได้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งปิดสถานพยาบาล และเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยเพื่อที่จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการออกคำสั่งปิดสถานพยาบาล หรือเพิกถอนใบอนุญาต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งการปิดสถานพยาบาล และการเพิกถอนใบอนุญาต และระบบการอุทธรณ์ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ทั้งในส่วนที่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 และการวางแนวปฏิบัติในชั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุงการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง

1.1 ควรมีการแก้ไข บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ประกอบด้วยมาตรา 49, มาตรา 50 และ มาตรา 51 เนื่องจากการศึกษาพบว่า มีการกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในลักษณะที่กว้างจนเกินไป จนส่งผลให้เกิดการตีความและการบังคับใช้กฎหมายที่ต่างกันของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง จึงควรวางกรอบและแนวทางการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งปิดสถานพยาบาล และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลไว้ในกฎหมาย

1.2 หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจออกคำสั่งปิดสถานพยาบาล และคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลสังกัดอยู่ ควรใช้อำนาจบังคับบัญชาวางมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง เช่น คำว่า

กระทำการให้เป็นอันตราย เสียหาย หรือเดือดร้อนอย่างร้ายแรง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 เพื่อเป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นวิธีการที่ยังคงให้เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความเข้าใจและใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงที่สุด สามารถปรับใช้ดุลพินิจตามกฎหมายได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปในพื้นที่ระดับจังหวัด

2. ปรับปรุงระบบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

เนื่องจากสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไว้ในมาตรา 55 ให้อุทธรณ์คำสั่งปิดสถานพยาบาลและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลต่อรัฐมนตรี จึงเห็นควรเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว โดยเปลี่ยนแปลงระบบอุทธรณ์คำสั่งปิดสถานพยาบาลและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลใหม่

นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ควรมี 2 คณะ ประกอบด้วย ระดับคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในระดับส่วนกลาง และคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในระดับจังหวัด

3. ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งขององค์กรตุลาการ

การพิจารณาอุทธรณ์ในรูปคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีลักษณะเป็นสหวิชา ถือได้ว่าคำสั่งทางปกครองนี้ได้ถูกทบทวนถ่วงถ่วงโดยองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงมาแล้วระดับหนึ่ง อีกทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 นี้ มีตัวแทนขององค์กรวิชาชีพเป็นองค์คณะ ซึ่งเทียบได้กับศาลปกครองชั้นต้นอยู่แล้ว นอกจากนั้นคำสั่งปิดสถานพยาบาลและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 เพิ่มเติมเป็นมาตรา 55 ทวิ ดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์มีคำสั่งประการใด ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

T 160620

ข้อเสนอปรับปรุงการแก้ไขในวิทยานิพนธ์นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักความชอบ
ด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ใช้บริการจาก
สถานพยาบาลและผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลพยาบาล

ABSTRACT

TE 160620

Thesis Title : Administrative Orders for Closure of Sanatorium
and Revocation of Licence

Student's Name : Miss Pranom Wilairat

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2004

Advisory Committee :

1. Dr. Sataporn Samalee Chairperson
2. Dr. Songyot Chaichana

According to the Thai Constitution B.E. 2540, the state is required to promote and develop health services, as well as, support and control the services or private health centers to meet the quality standards and to ensure the fairness of the services for the customers. The Sanatorium Act B.E. 2541 is the key factor and powerful instrument in enforcing the private health service centers to undertake their operations and management based on the state policy and consumer protection regulations.

Regarding to the public health services provided by the state, the private hospitals play an important role in offering wide distribution of health services, It also helps reducing the states burden in public health service provision leading to more accessible health services.

TE 160620

To give permission to any private health service centers, it is necessary inspected to follow the Sanatorium Act B.E. 2541 strictly. If any actions are opposed to the Act, the concerned authorities have the right to order the temporary close of the health service centers for a certain period of time until any wrongdoing is corrected. If any appropriate actions or improvement are not undertaken according to the regulations, the authorities, under their discretion, may order the Revocation of their license.

The purposes of this thesis are to explore the legal principles and legal problems in the Sanatorium Act B.E. 2541, particularly, in parts of administrative order making and Revocation of license withdrawal. The study was conducted by comparing the Health Service Centers Laws in various countries including England, Europe zone. Philippines, Asia zone. The obtained information will be useful in proposing more appropriate, clearer and fairer procedures of order making for the improvement of the Act.

In Thailand, according to the Sanatorium Act B.E. 2541, the concerned authorities Administrative discretion by free and unconditional discretion in case of problem solving. This leads to different legal interpretations, consequently, having impact on licensees and health service center operators.

The state, especially, Ministry of Public Health, has no obvious practices in giving orders for closing the health service centers and Revocation of licenses. The Sanatorium Act B.E. 2541 and the concerned authorities, discretion, therefore, cause several legal problems from different interpretations. Moreover, since there are no ministerial rules or regulations to approve the legal actions with respect to

the orders for closing the health service centers and the Revocation of license withdrawal, the business loss and damage, as well as the impact on the licensees, and the health service center operators, rights may occur.

Administrative orders are regarded as the legal power given the officials which results in the build-up of the legal interrelationships among individuals in order to make, change, transfer, preserve, cease or have permanent or temporary impact on the status of the rights and duties of individuals.

Permanent Secretary of Public Health Ministry or his/her representative has legal power in making orders for the close of health service centers or the Revocation of license withdrawal. Since such orders are considerably based on the discretion of the concerned authorities, the uses of the state power under the Act may adversely affect the rights of the licensees and the operators of the health service centers who are the actual owners of the rights under the principles of a legal state. In other words, the state or the civil servants have to enforce the law under the principle of balance; i. e. a balance between public interests and the right protection of the health service center operators.

The results of the study not only revealed the legal problems in closing the health service centers and Revocation of licence under the Act, but also obtained some recommendations for the improvement of the Act. It is obviously essential to provide a framework for an adjudicated interim order or Revocation of licence withdrawal, as well as, the appeal systems. The followings are the recommendations concerning the improvement of the Act and the guidelines for the authorities concerned in exercising their power.

TE 160620

1. improving the adjudication of authorities in making the administrative discretion orders

1.1 The provisions found in sections 49, 50 and 51 of the Act should be amended due to the broad decision power of the authorities. This leads to different legal interpretations and various standards of law enforcement. A certain framework would provide the useful guidelines for the authorities to ensure more equitable legal processes.

1.2 The concerned authorities should issue the standards and practical procedures for the adjudication of the officials, for example, the clause in section 50 of the Act, “any action that may cause danger, damage, or serious suffering.” This could assist the officials, who have good knowledge, experienced and understanding, and have to deal closely with the case, to apply the law to each case properly. In addition, the power would be distributed top-down to the local officials.

2. improving the appeal system

Under section 55, the appeal for the orders of closing the health service centers and the Revocation of licence must be presented to the Minister. This should be amended. Two sets of the Appeal Committees, a national committee and provincial committee, should be set up.

3. improving the check and balance procedures rule of the law by judges

Since the Appeal Committee would consist of various professional representatives, comparable to the judiciary of the Administrative Court, any administrative order made by the Appeal Committee could be considered to be

reviewed and screened by the highly effective organization. Section 55 of the Sanatorium Act B.E. 2541, recently, was amended:

“The petitioner, after hearing the judgement of the Appeal Committee, may put his case to the High Court of Administration under the Administrative Court Establishment and Its Judiciary Act B.E. 2542”

The recommendations proposed in this thesis were based on the legal principles , rule of the law in order to protect the rights and freedom for the sake of health service center customers and operators.