



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ใช้ในปัจจุบัน ประเทศไทยเคยมีพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล พ.ศ. 2484 และ 2485 (ฉบับแก้ไข) ใช้บังคับแก่สถานพยาบาลเอกชนประเภทมีเตียง (โรงพยาบาล) เท่านั้น ซึ่งสถานพยาบาลในขณะนั้นมีเพียงโรงพยาบาลขนาดเล็ก และถ้าเป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ก็จะเป็นโรงพยาบาลการกุศลทั้งสิ้น ซึ่งสถานพยาบาลประเภทมีเตียง (โรงพยาบาล) ในยุคนั้นไม่ต้องมีการขออนุญาตจัดตั้งและดำเนินการสถานพยาบาล เป็นแต่เพียงถ้าหากมีผู้ร้องเรียน หรือสงสัยว่าสถานพยาบาลเหล่านั้นปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำผิดกฎหมายเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายก็จะเข้าไปตรวจสอบและสั่งดำเนินการต่าง ๆ ตามขั้นตอนของกฎหมาย เราจะเห็นได้ว่าการควบคุมสถานพยาบาลเอกชนในช่วง พ.ศ. 2484 และ 2485 ไม่ค่อยเข้มงวดเท่าที่ควรก็เนื่องจากโรงพยาบาลส่วนใหญ่ในขณะนั้นยังมีจำนวนน้อย และเป็นโรงพยาบาลการกุศลหรือโรงพยาบาลขนาดเล็ก ซึ่งไม่ค่อยมีปัญหามากนัก ดังนั้นจึงไม่ค่อยเข้มงวดเท่าที่ควร

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2504 มีการตรา พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ขึ้นใช้บังคับโดยยกเลิก พรบ. ควบคุมสถานพยาบาล พ.ศ. 2484 และ 2485 (แก้ไขเพิ่มเติม) เนื่องจากยังไม่มียกเว้นควบคุมถึงสถานที่ทำการตรวจรักษาโรคแก่คนเจ็บไข้ภายนอกทั่วไป (คลินิก) และปรากฏว่ามีผู้จัดตั้งสถานตรวจรักษาโรคขึ้นตามที่ต่าง ๆ และโฆษณาว่ามีแพทย์ปริญญาประจำเพื่อรับตรวจโรค รักษาโรค ฉีดยา ผ่าตัดบ้าง ตั้งชื่อว่าเป็นสถานการแพทย์บ้าง เป็นคลินิกบ้าง

หรือเป็นสถานที่ทำฟันหรือรักษาฟันหรือรับฝากครรภ์รับทำคลอดบุตร ฯลฯ เหล่านี้  
เป็นต้น บางแห่งไม่มีแพทย์ หรือทันตแพทย์ หรือ ผดุงครรภ์ ประจำทำการตาม  
ลักษณะของวิชาชีพนั้น ๆ เป็นช่องทางให้คนธรรมดาสามัญตั้งสำนักงานแพทย์ และ  
แอบแฝงรับทำการตรวจรักษาโรคแก่คนเจ็บไข้ได้ง่าย หรือบางแห่งใช้ หรือจ้างคน  
ที่มีความรู้เพียงเล็กน้อยให้ทำการหรือจ้างแพทย์ให้คอยรับผิดชอบเมื่อมีเหตุการณ์  
เกิดขึ้นก็ให้แพทย์รับสมอ้างว่าเป็นแพทย์ประจำอยู่บ้าง หรือว่าแพทย์ใช้ให้กระทำ  
บ้าง ซึ่งความจริงแพทย์มิได้ประจำอยู่ อันเป็นการกระทำหรือร่วมมือกันกระทำ  
เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นภัยหรือเกิดความเสียหายแก่ราษฎรผู้รู้เท่า  
ไม่ถึงการณ์ว่าสถานที่ใดเป็นอย่างไร และใครเป็นใคร รัฐจึงจำเป็นต้องควบคุม  
การจัดตั้งสถานตรวจรักษาโรคให้เป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อสวัสดิภาพของ  
ประชาชน โดยการออกพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504<sup>1</sup>

อนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล พุทธ-  
ศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช  
2485 ซึ่งควบคุมเฉพาะสถานพยาบาลที่รับคนไข้เข้าไว้รักษาภายในนั้น บางมาตรา  
ก็ยังไม่เหมาะสม เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมและเพื่อความสะดวก ควรยกเลิก  
พระราชบัญญัติควบคุมสถานพยาบาล พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุม  
สถานพยาบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 เสีย และตราพระราชบัญญัติสถาน  
พยาบาลขึ้นใหม่เพื่อจัดระเบียบและควบคุมสถานพยาบาลทั้งหลายให้รัดกุมยิ่งขึ้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า พรบ.สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ซึ่งใช้ในปัจจุบัน  
นี้ถูกบัญญัติขึ้น เพื่อใช้ควบคุมสถานพยาบาลเอกชนประเภทมีเตียงและไม่มีเตียง  
เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นได้อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม

<sup>1</sup> หมายเหตุ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504

พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ที่ยังคงใช้ควบคุมสถานพยาบาลเอกชนในปัจจุบัน อยู่รวมเวลากว่า 33 ปี ยังมีได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับยุคสมัยในปัจจุบัน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมายจึงเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างล้าสมัยไม่ทันกับเหตุการณ์หรือวิวัฒนาการทางการแพทย์ที่พัฒนาอยู่เสมอ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับในสมัยนั้นมุ่งที่จะควบคุมดูแลคลินิกเอกชนที่เกิดปัญหาในสมัยนั้นมากกว่ามุ่งควบคุมโรงพยาบาลที่มีในสมัยดังกล่าว ซึ่งโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในสมัยนั้นก็ เป็นโรงพยาบาลขององค์การกุศลเสียส่วนมาก แต่ในปัจจุบัน โรงพยาบาลเอกชน มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากและมีระบบธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือก่อนปี พ.ศ. 2517 แม้จะมีโรงพยาบาลเอกชนเกิดขึ้นแต่ก็เป็นขนาดเล็ก เพราะขยายตัวมาจากคลินิกแพทย์ที่เปิดนอกเวลาราชการ ต่อมาตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา รัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนธุรกิจประเภทโรงพยาบาล โดยให้สิทธิประโยชน์ ยกเว้นภาษีศุลกากรนำเข้าเครื่องมือแพทย์ และยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคลเป็นเวลา 5 ปี ดังนั้น จึงเกิดโรงพยาบาลเอกชนที่ดำเนินการในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน ซึ่งแสวงหากำไรแบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่ผู้ลงทุนเกิดขึ้น และขยายตัวอย่างรวดเร็ว แม้ธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนได้ขยายกลไกออกมาสู่ระบบธุรกิจเต็มขั้นก็ตาม กฎหมายที่ยังคงบังคับใช้ก็ยังคงเป็นกฎหมายเดิมคือ พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ซึ่งถ้าพิจารณาดูแล้วเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับโรงพยาบาลเอกชนประเภทธุรกิจ ที่มีการบริหารงานในรูปแบบบริษัท ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรได้อย่างมีประสิทธิภาพและโรงพยาบาลประเภทนี้ในระยะ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้เติบโตอย่างรวดเร็ว บทบาทของโรงพยาบาลเอกชนที่เข้ามาช่วยจัดบริการทางการแพทย์ ได้ทำให้ผู้ป่วยมีฐานะดีและสามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้หันไปใช้บริการโรงพยาบาลเอกชนมากขึ้นเพราะความสะดวกรวดเร็ว สัดส่วนของบริการภาคของรัฐและเอกชนในระบบบริการสาธารณสุข กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้านต่าง ๆ การเติบโตของโรงพยาบาลเอกชนเพิ่มมากขึ้นและได้พัฒนารูปแบบของบริการก้าวหน้าไปกว่าโรงพยาบาลในแบบเดิมมาก

เหตุที่ พรบ.สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ฉบับปัจจุบันซึ่งไม่เคยแก้ไขปรับปรุงมาเลย ไม่อาจใช้ในการควบคุมโรงพยาบาลเอกชนที่เกิดใหม่ได้เพราะ

1. พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 เหมาะสมกับลักษณะสถานพยาบาลเอกชนเมื่อ 30 ปีก่อน สมัยนั้นมีเพียงโรงพยาบาลและคลินิกไม่มีประเภทอื่น
2. เน้นควบคุมด้านการขออนุญาต มิได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้รับบริการทางการแพทย์ ทำให้มองข้ามการคุ้มครองสิทธิผู้ป่วยในด้านข้อมูลข่าวสารที่ควรทราบก่อนการรักษา ด้านราคาค่าบริการ และด้านการชดเชยเยียวยา
3. ควบคุมคุณภาพของบริการไม่เพียงพอเพราะกำหนดรายการเครื่องมือเครื่องใช้ ลักษณะสถานที่ จำนวนบุคลากรไว้หลวม ๆ

คุณภาพการปฏิบัติวิชาชีพ (Professional Practices) ไม่มีการกล่าวถึง

4. ตรวจสอบต่อเมื่อร้องเรียน หลังความเสียหายไม่มีมาตรการป้องกันหรือประกันคุณภาพบริการก่อนความเสียหาย

ด้วยเหตุที่ ในปัจจุบันนี้รูปแบบของสถานพยาบาลเอกชนได้เปลี่ยนแปลงมากขึ้น การดำเนินการแบบธุรกิจของโรงพยาบาลเด่นชัดมากขึ้น เช่น เป็นบริษัทมหาชน เข้าเป็นสมาชิกตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาในด้านจริยธรรมแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องโดยผู้ให้บริการสถานพยาบาล อาจถูกละเมิดสิทธิในฐานะผู้บริโภค เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวงานวิจัยนี้ จึงได้วิเคราะห์ถึงบทบัญญัติใน พรบ.สถานพยาบาล 2504 ว่ามีข้อบกพร่องอย่างไรและมีกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับ พรบ. ฉบับนี้ตลอดจนการตรวจสอบว่า

---

<sup>2</sup>เอกสารประกอบการพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ..... ฉบับปรับปรุงใหม่

สิทธิของผู้บริโภคทางการแพทย์ในปัจจุบันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค นั้นได้รับการคุ้มครองครบถ้วนมากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นแนวทางที่จะปรับปรุง พรบ. สถานพยาบาล 2504 ให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคทางการแพทย์หรือผู้ป่วย ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายยิ่งขึ้น

### สมมุติฐาน

พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ขณะนี้ไม่มีประสิทธิภาพในการ ควบคุมสถานพยาบาลเอกชน เนื่องจากเทคโนโลยีและวิทยาการทางการแพทย์ได้ เปลี่ยนแปลงไปทำให้พฤติกรรมของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับสถานพยาบาลก็เปลี่ยน ไปด้วย

ฉะนั้น การที่จะทำให้อกฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพสามารถนำมาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการควบคุมกำกับดูแลและส่งเสริมสถานพยาบาลเอกชน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเสนอแนะปรับปรุงกฎหมาย ในเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวิทยาการทางการแพทย์

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ต้องการศึกษากว่า พรบ.สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 มีข้อบกพร่อง อย่างไรในการใช้บังคับกับโรงพยาบาลเอกชน โดยวิเคราะห์จากบทบัญญัติใน พรบ.สถานพยาบาล 2504 และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการผู้ให้บริการ โดยอาจนำมา มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศมาเสนอแนะ
2. เพื่อค้นหากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงพยาบาลเอกชนใน ปัจจุบันมีกฎหมายอะไรบ้าง

3. ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่โรงพยาบาล แพทย์ และบุคลากรใน  
โรงพยาบาลที่พึงมีต่อคนไข้เป็นอย่างไร ตลอดจนวิธีการชดเชยเยียวยาที่ผู้ใช้  
บริการจะได้รับ

4. เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สามารถคุ้มครองผู้  
บริโภคที่ใช้บริการทางการแพทย์อย่างเป็นธรรมในการใช้บริการจากโรงพยาบาล

### ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงปัญหาและแนวทางปฏิบัติในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่  
เกี่ยวกับสถานพยาบาล และผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม รวมทั้งศึกษามาตรการ  
ทางกฎหมายเพื่อแสวงหาทางเสนอแนะและแนวคิดต่าง ๆ ที่จะใช้ปรับปรุง แก้ไข  
กฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมสถานพยาบาล ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน  
ในประเด็นต่อไปนี้

1. ระบบบริการสถานบริการด้านสุขภาพ ภาคเอกชน ที่วิวัฒนาการมา  
ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา
2. วิเคราะห์ด้วบทกฎหมาย คือ พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504  
พรบ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎหมายวิชาชีพด้านสุขภาพ รวมถึงบทบัญญัติ  
ในประมวลกฎหมายแพ่งและอาญาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนในกฎหมายที่เกี่ยวกับ  
บุคลากรกับสถานพยาบาลเอกชน

### วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร โดยผู้วิจัยนำบทความและด้วบทกฎหมายของไทย  
และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาศึกษา วิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยทำวิทยานิพนธ์นี้

1. ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของ พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 ว่ามีอะไรที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับการบังคับใช้กับโรงพยาบาลเอกชนในปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงพยาบาลเอกชนนอกเหนือจาก พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2504 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นใดเข้ามาเกี่ยวข้องอีกเพื่อที่จะได้นำมาปรับใช้ได้ถูกต้อง
3. เพื่อให้ทราบถึงความรับผิดชอบทางกฎหมายว่า โรงพยาบาล แพทย์ และบุคลากรอื่นที่มีไข้แพทย์ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายต่อคนไข้แค่ไหนอย่างไร และมีวิธีอื่นใดที่จะช่วยให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยไม่ต้องฟ้องร้องกันทางแพ่ง
4. เพื่อให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคทางการแพทย์ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการรับบริการจากสถานพยาบาลเอกชน