



บทที่ ๓

สรุปและเสนอแนะ

๑. สรุป

จากการศึกษาในเรื่องวิวัฒนาการเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทย พอสรุปได้ว่า ก่อน พ.ศ. ๒๔๖๖ ไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม คงมีแต่การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการระหว่างครูกับศิษย์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ รัฐบาลตราพระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ จัดตั้งสภาการแพทย์เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม รวมทั้งการแพทย์สาขาอื่นๆ สภาการแพทย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๔๗๕ ยุบเลิกสภาการแพทย์และจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะขึ้นทำหน้าที่แทน เหตุผลในการยุบเลิกสภาการแพทย์ก็เนื่องจากมีกรมสาธารณสุขทำหน้าที่บริหารงานทางด้าน การแพทย์และอนามัยอยู่แล้ว จึงได้รวมการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและการแพทย์สาขาอื่นเข้าไว้ในกรมสาธารณสุขเพียงกรมเดียว และลดฐานะของสภาการแพทย์ลงเป็นเพียงคณะกรรมการในสังกัดกรมสาธารณสุข

คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะมีลักษณะแตกต่างจากสภาการแพทย์ในประเด็นสำคัญคือ คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ส่วนสภาการแพทย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งส่วนหนึ่ง และกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งอีกส่วนหนึ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมครั้งสำคัญ โดยการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๑๑ แยก

การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมออกจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการแพทย์สาขาอื่นๆ และจัดตั้งแพทยสภาขึ้นทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยเฉพาะ การจัดตั้งแพทยสภาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยรัฐมาเป็นการให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมควบคุมกันเอง ดังนั้น จึงเป็นองค์กรอิสระและมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการแพทยสภาที่ทำหน้าที่บริหารงานของแพทยสภาก็มีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๒๔ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับเดิม โดยยังคงยึดหลักการเดิมที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมควบคุมกันเอง และให้แพทยสภาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๑๑ เป็นแพทยสภาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔

โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมจากรัฐฝ่ายเดียวมาเป็นการให้ผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมกันเอง จึงมีปัญหว่าแพทยสภาที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายให้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน จากการศึกษาโดยพิจารณาถึง

๑. ลักษณะที่มาของการจัดตั้งองค์กรแพทยสภา ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากสภาการแพทย์ และคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ตามลำดับ รวมทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการแพทยสภา ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๑๑ และพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ ที่มีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการในการบริหารกิจการของแพทยสภา นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ มาตรา ๔ ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม รวมทั้งมีอำนาจออกระเบียบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรัฐยังได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการดำเนินงานของแพทยสภา โดยให้เงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งในแต่ละปี

๒. ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมของแพทยสภา ที่แยกออกได้เป็น ๓ ลักษณะ

คือ การควบคุมความประพฤติในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์ และกิจการทั่วไป จะเห็นว่า ลักษณะของกิจกรรมในความรับผิดชอบของแพทยสภาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

๓. ลักษณะของวิธีดำเนินงาน จะเห็นว่าการดำเนินงานของแพทยสภาเป็นการใช้อำนาจมหาชน คือ การบังคับฝ่ายเดียว นอกจากนี้ คณะกรรมการแพทยสภา ซึ่งเป็นองค์กรในการบริหารงานของแพทยสภา ยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับทั่วไป ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพ อันเป็นมาตรการบังคับฝ่ายเดียว ยิ่งกว่านี้ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ ยังได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม และคณะอนุกรรมการสอบสวน มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือมีหนังสือแจ้งให้บุคคลส่งเอกสารหรือวัตถุ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินคดี

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าแพทยสภาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ที่มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะในด้านการแพทย์แทนรัฐ โดยมีวิธีการดำเนินงานในลักษณะของการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งเป็นวิธีการของนิติบุคคลมหาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

เมื่อแพทยสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว ประเด็นปัญหาถัดมามีว่า นิติกรรมของแพทยสภาเป็นนิติกรรมประเภทใด จากการศึกษาในเรื่องสถานะทางกฎหมายของนิติกรรมของแพทยสภา พบว่า นิติกรรมของแพทยสภาไม่เพียงแต่เป็นนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการด้วย

เหตุผลที่พิจารณาว่านิติกรรมของแพทยสภาเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะว่า

๑. แพทยสภาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
๒. การทำนิติกรรมของแพทยสภาในเรื่องการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่มือขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามมาตรา ๘(๑) การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร

ในวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่างๆ ตามมาตรา ๘(๓) การรับรองหลักสูตรต่างๆสำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์ ตามมาตรา ๘(๔) การรับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรม ตามมาตรา ๘(๕) การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่างๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่นๆในวิชาชีพเวชกรรม ตามมาตรา ๘(๖) และการทำนิติกรรมของคณะกรรมการแพทยสภาในเรื่องการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการเป็นสมาชิก หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต การรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ฯลฯ ตามมาตรา ๒๑(๓) ต่างมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนทั้งสิ้น

๓. นิติกรรมของแพทยสภาตามมาตรา ๘ (๑) และ (๓) ถึง (๖) และมาตรา ๒๑(๓) ต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม อันถือเป็นบริการสาธารณะ

สำหรับเหตุผลที่พิจารณาว่านิติกรรมของแพทยสภาเป็นนิติกรรมทางตุลาการ เพราะว่าการทำหน้าที่ของแพทยสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีการประพฤตินิติจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีลักษณะดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการประพฤตินิติจริยธรรมมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาด และมีโครงสร้างของคดีครบ ๓ ประการ ตามหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาของนิติกรรมทางตุลาการ อันได้แก่ มีปัญหาเสนอต่อเจ้าหน้าที่มหาชน มีการให้ทางออกสำหรับปัญหานั้น และมีคำตัดสินซึ่งมาจากทางออกดังกล่าว

๒. หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบ การพิจารณาคดีของแพทยสภามีหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบของนิติกรรมทางตุลาการ ๓ ประการดังนี้ รูปแบบขององค์กรแพทยสภามีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดในระดับหนึ่ง คือการใช้รูปแบบคณะกรรมการ มีรูปแบบวิธีพิจารณาความคล้ายคลึง และคำวินิจฉัยชี้ขาดของแพทยสภามีลักษณะเด็ดขาด และเป็นที่สุด จะนำมาฟ้องร้องอีกไม่ได้ เว้นแต่การอุทธรณ์ในชั้นที่สูงขึ้นไป

ในประเด็นสุดท้ายเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมนิติกรรมของแพทยสภา พบว่ามีการควบคุมใน ๒ ลักษณะ คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในของ

ฝ่ายปกครอง (สภานายกพิเศษ) และการควบคุมโดยศาลยุติธรรม

การควบคุมนิติกรรมทางปกครองโดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะสภานายกพิเศษ พบว่า การควบคุมของสภานายกพิเศษจำกัดอยู่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองทั่วไป อันได้แก่การออกข้อบังคับแพทยสภาส่วนนิติกรรมทางปกครองเฉพาะราย เช่น การรับขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การรับรองปริญญา หรือประกาศนียบัตร ฯลฯ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของสภานายกพิเศษ

ส่วนการควบคุมนิติกรรมทางปกครองโดยศาลยุติธรรม พบว่าศาลยุติธรรมควบคุมแต่เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง อันได้แก่ ปัญหาว่าแพทยสภากระทำการเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ประการหนึ่ง และแพทยสภากระทำการเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่อีกประการหนึ่ง ส่วนการควบคุมคุณลักษณะ ศาลจะไม่ตรวจสอบว่าการใช้คุณลักษณะของแพทยสภาถูกต้อง หรือดีที่สุดในหรือไม่

สำหรับการควบคุมนิติกรรมทางตุลาการโดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง สภานายกพิเศษมีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ กับการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแพทยสภาก็ได้ แต่การควบคุมนี้มีลักษณะไม่เด็ดขาด เพราะหากคณะกรรมการแพทยสภายืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ มตินั้นย่อมมีผลใช้บังคับ

ส่วนการควบคุมนิติกรรมทางตุลาการโดยศาลยุติธรรม จะพบว่า ศาลยุติธรรมไทยจะควบคุมทั้งการกระทำที่นอกเหนืออำนาจ และการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ส่วนการควบคุมคุณลักษณะ ศาลจะไม่ควบคุมการใช้คุณลักษณะของคณะกรรมการแพทยสภาว่า เป็นการใช้คุณลักษณะที่ถูกต้อง หรือเหมาะสมหรือไม่ เช่นเดียวกับการควบคุมนิติกรรมทางปกครอง

๒. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องการจัดองค์การและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

เวชกรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑. ในระบบกฎหมายไทยยังไม่มี การแบ่งแยกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการนำหลักการแบ่งแยกนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย เพื่อให้การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลแต่ละประเภทสามารถกระทำได้อย่างชัดเจน และเพื่อว่ารัฐจะได้สามารถวางระเบียบกฎเกณฑ์ และขั้นตอนการดำเนินงานของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะขององค์กร ทั้งนี้ องค์กรที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ย่อมต้องการวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปด้วย การแบ่งเช่นนี้ยังมีประโยชน์ในแง่ของการศึกษาทำความเข้าใจ และเพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินงานอีกด้วย

นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ของการควบคุมและส่งเสริม การแบ่งนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและตามกฎหมายมหาชน ยังเป็นเกณฑ์ที่จะทำให้รัฐได้ทราบว่ารัฐบาลควรจะเข้าไปควบคุมกำกับหรือให้การส่งเสริมนิติบุคคลแต่ละประเภทมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพราะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนรัฐบาลมีความรับผิดชอบที่จะต้องทำหน้าที่ดูแลหรือให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบขององค์กรวิชาชีพมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน อันจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้รับการยอมรับมากขึ้น

๒. ในเรื่องนิติกรรมของแพทยสภา ในทางปฏิบัติยังไม่มี การแบ่งแยกนิติกรรมของแพทยสภาทำเป็นนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติว่า นิติกรรมแต่ละประเภทควรมีวิธีดำเนินการหรือกระบวนการแตกต่างกันอย่างไร ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแบ่งแยกนิติกรรมของแพทยสภาทั้งสองลักษณะออกจากกัน และกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการทำนิติกรรมแต่ละประเภทให้เหมาะสมและชัดเจน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการของแพทยสภา และเกิดความเป็นธรรมกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้บทบาทของแพทยสภาเป็นที่ยอมรับของสมาชิกและบุคคลที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

๓. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมของสภานายกพิเศษ ในการออกข้อบังคับทั่วไปของคณะกรรมการแพทยสภา สภานายกพิเศษอาจไม่ให้ความเห็นชอบในมติของคณะกรรมการแพทยสภา โดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบ ในกรณีนี้ อาจเปิดช่องให้สภานายกพิเศษใช้อำนาจยับยั้งมติโดยขาดเหตุผล เกี่ยวกับประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายควรบัญญัติให้ชัดเจนลงไปว่า ให้กระทำได้โดยต้องชี้แจงเหตุผล เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยอำเภอใจ

๔. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมนิติกรรมของแพทยสภาโดยศาล ศาลยุติธรรมไทยจะไม่เข้าไปควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการแพทยสภา ในกรณีที่การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการแพทยสภาไม่เหมาะสม จะไม่มีกลไกในการตรวจสอบความถูกต้องของนิติกรรมของแพทยสภา ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจัดให้มีกลไกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการแพทยสภา ส่วนกลไกที่ว่านั้นจะเป็นศาลปกครองหรือองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวิชาชีพเวชกรรมเป็นพิเศษก็ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย