

คนต่างด้าวขออยู่ต่อเพื่อรักษาตัว ... ใช้ใบรับรองแพทย์จากคลินิกได้หรือไม่ ?

“คนต่างด้าว” (Alien) ก็คือ บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างประเทศซึ่งเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะมาเพื่อทำงาน เพื่อท่องเที่ยว หรือทำธุรกิจ ซึ่งจะมีกำหนดการอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี แต่หากคนต่างด้าวประสงค์จะอยู่ต่อชั่วคราวเพราะมีเหตุจำเป็น เช่น ต้องอยู่ปฏิบัติงานต่อด้วยเหตุผลทางธุรกิจ เพื่อการศึกษา และวิจัย ความจำเป็นของครอบครัว การดำเนินคดีทางกฎหมาย หรือความเจ็บป่วยที่ต้องได้รับการรักษาพยาบาลอย่างต่อเนื่อง จะต้องยื่นคำขอพร้อมเหตุผลตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และโดยปกติผู้มีอำนาจจะอนุญาตครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน ถึงครั้งละไม่เกิน ๑ ปี แล้วแต่กรณี

กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของคนต่างด้าว คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๓๒๗/๒๕๕๗ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๓๕/๒๕๖๒ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๒

สำหรับคดีปกครองที่ผู้เขียนนำมาเสนอในวันนี้... เป็นกรณีของคนต่างด้าวซึ่งครบกำหนดระยะเวลาอยู่ในราชอาณาจักรไทยตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่ประสงค์ที่จะขออยู่ต่อเพื่อรักษาตัว โดยมีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับ**หลักฐานที่ใช้ประกอบการยื่นคำขออนุญาต** ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ทั้งสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาและสำหรับคนต่างด้าวที่มีความจำเป็นต้องอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อไปอีกเป็นการชั่วคราวเพื่อการรักษาพยาบาล

แม้ว่ามูลเหตุของคดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นในขณะที่ใช้บังคับตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับเดิม คือ คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว และปัจจุบันใช้บังคับตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๓๒๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ แทนก็ตาม แต่หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรักษาพยาบาลหรือพักฟื้นดังกล่าวไม่ได้แตกต่างกันในสาระสำคัญ

กล่าวคือ... คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ กำหนดให้การขออยู่ต่อในราชอาณาจักรเพื่อรับการักษาพยาบาลหรือการพักฟื้น ต้องได้รับการรับรองและร้องขอจากแพทย์ประจำโรงพยาบาล ที่ทำการตรวจรักษา ส่วนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๓๒๗/๒๕๕๗ กำหนดให้ต้องได้รับการรับรองและร้องขอจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลหรือจากสถาบันทางการแพทย์ที่อยู่ในสังกัดของรัฐ ที่ทำการตรวจรักษา โดยให้ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับอาการป่วย ระยะเวลาในการรักษา และความเห็นของแพทย์ผู้รักษาว่าอาการป่วยนั้นเป็นอุปสรรคต่อการเดินทาง

ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า... นางคลาวเดียซึ่งเป็นชาวเยอรมนีได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลา ๙๐ วัน ระหว่างที่อยู่ในประเทศไทยนางคลาวเดียก็ได้เข้ารับการผ่าตัดหนังหน้าท้องที่เป็นไส้เลื่อนและตัดไขมันหน้าท้องที่**คลินิกเอกชน**แห่งหนึ่ง โดยมีนายแพทย์พิชัยเป็นผู้ทำการผ่าตัดและเบื้องต้นประเมินว่าต้องใช้เวลาพักรักษาตัวประมาณ ๖๐ วัน แต่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว แผลผ่าตัดยังไม่หาย ทำให้ต้องมีการรักษาแผลอย่างต่อเนื่อง นายแพทย์พิชัยจึงเห็นว่าจำเป็นต้องใช้เวลารักษาต่อไปอีกประมาณ ๔๕ วัน

นางคลาวเดียจึงยื่นคำขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปอีก ๔๕ วัน เพื่อรักษาแผลผ่าตัดต่อเนื่อง พร้อมทั้งได้แนบหนังสือรับรองของนายแพทย์พิชัยเพื่อประกอบการพิจารณา แต่เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองผู้รับคำขอแจ้งว่าเอกสารที่ยื่นประกอบเป็นหนังสือรับรองของแพทย์ประจำคลินิก มิใช่ของแพทย์ประจำโรงพยาบาลตามที่กำหนดในข้อ ๗ (๗.๒๔) ของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ จึงปฏิเสธไม่รับคำขอของนางคลาวเดียไว้พิจารณา


นายแพทย์พิชัย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และนางคลาวเดีย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) จึงนำคดีมาฟ้อง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาใน ๒ ประเด็น คือ (๑) ขอให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ และ (๒) ขอให้มีคำสั่งอนุญาตให้นางคลาวเดียอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวต่อไปอีก ๔๕ วัน

ทั้งนี้... นายแพทย์พิชัยและนางคลาวเดียได้โต้แย้งต่อศาลว่า ใบรับรองแพทย์ออกโดยแพทย์ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งมีศักดิ์และสิทธิตามกฎหมาย เช่นเดียวกับแพทย์ในโรงพยาบาลทั้งในด้านการรักษาโรคและการออกใบรับรองแพทย์ คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฉบับดังกล่าว ถือเป็นทางเลือกปฏิบัติต่อแพทย์ที่ประกอบวิชาชีพตามคลินิกและให้สิทธิพิเศษแก่แพทย์ที่ ประกอบวิชาชีพในโรงพยาบาล รวมทั้งยังทำให้นางคลาวเดียไม่สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรักษา แผลผ่าตัดอีกด้วย อันเป็นการขัดขวางการทำงานตามหน้าที่ของแพทย์ที่มีภาระตามกฎหมายที่จะต้องรักษาผู้ป่วย จนกว่าจะหายดี

คดีนี้จึงมีประเด็นหลักที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

(๑) สถานะทางกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ และการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

(๒) สถานะของหนังสือรับรองของแพทย์ประจำคลินิก


 **ประเด็นแรก** คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ? และนายแพทย์พิชัยเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้อธิบดี หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวอยู่ใน ราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ ให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาหรือกฎหมายอื่น

ข้อกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวางระเบียบปฏิบัติภายใน หรือแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามเพื่อไม่ให้เกิด ความลักลั่นกันในการปฏิบัติหน้าที่ และแม้คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ จะมีรูปแบบ บางประการที่มีลักษณะเหมือนเป็นกฎ เช่น มีการอ้างอำนาจในการออกคำสั่งก็ตาม แต่เนื้อความ ในแต่ละข้อไม่มีลักษณะเป็นการบังคับต่อบุคคลภายนอก แต่เป็นการบังคับต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ให้ถือเป็นกรอบของการใช้ดุลพินิจหรือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ จึงไม่มีสถานะเป็นกฎ แต่เป็นมาตรการภายใน ของฝ่ายปกครองที่กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และเมื่อไม่ใช่กฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

นายแพทย์พิชัยจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ดังกล่าวได้

 **ประเด็นที่สอง** คำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขออนุญาตให้นางคลาวเดียอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพราะเหตุใช้หนังสือรับรองของแพทย์ประจำคลินิกเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอ ถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า การที่ข้อ ๗ (๗.๒๔) ของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวกรณีเพื่อรับการรักษาพยาบาล หรือการพักผ่อน หรือเพื่อดูแลผู้ป่วย ว่าต้องได้รับการรับรองและร้องขอจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษา ถือเป็นกรให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในการพิจารณาถึงเหตุจำเป็นที่คนต่างด้าวจะขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และได้วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งเหตุแห่งความจำเป็นดังกล่าวจะต้องพิจารณาการเจ็บป่วยที่อ้างในคำขอว่ามีความจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลเป็นการด่วนและหรือถึงขนาดที่จะเป็นอุปสรรคในการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรหรือไม่ อันต้องอาศัยดุลพินิจของแพทย์เป็นสำคัญ เมื่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น การจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปหรือไม่ จึงต้องพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเป็นอย่างยิ่ง

การที่คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวระบุให้ใช้เฉพาะหนังสือรับรองจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษา ก็เพื่อให้มีการพิจารณาถึงระยะเวลาที่บุคคลต่างด้าวต้องใช้พักรักษาพยาบาล ซึ่งคำวินิจฉัยของแพทย์ประจำโรงพยาบาลย่อมต้องกระทำภายใต้การควบคุมและมีระบบการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลเพื่อรักษามาตรฐานและความเชื่อถือได้ของโรงพยาบาลนั้น ๆ หากให้ใช้หนังสือรับรองจากแพทย์ประจำคลินิกทั่วไปซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ก็จะทำให้ยากแก่การตรวจสอบ และหากแพทย์ซึ่งขาดจรรยาบรรณได้ทำหนังสือรับรองให้คนต่างด้าวที่มีคำขอโดยไม่สุจริตและอ้างเหตุจำเป็นเพื่อพักรักษาตัวโดยไม่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติอย่างใหญ่หลวงเกินคาดได้ การออกหนังสือรับรองของแพทย์กรณีนี้จึงต้องมีความรอบคอบและรัดกุมมากกว่าการออกหนังสือรับรองของแพทย์โดยทั่วไป

ดังนั้น การออกคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ข้อ ๗ (๗.๒๔) จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลและชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว และผูกพันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้ต้องมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอเมื่อเห็นว่านางคลาวเดียไม่มีหนังสือรับรองและขอให้อยู่ต่อจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลมาแสดง คำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๖/๒๕๖๑)

จากคำวินิจฉัยของศาลในคดีดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

๑. คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ซึ่งมีลักษณะเป็นการวางระเบียบปฏิบัติภายในหรือแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจถือปฏิบัติตาม เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการใช้ดุลพินิจปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองนั้น ไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากไม่มีลักษณะเป็นการบังคับต่อบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไป และไม่มีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง แพทย์ผู้ทำการรักษาและผู้ป่วยที่ประสงค์จะขออยู่ต่อในราชอาณาจักร

จึงไม่ได้เป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับดังกล่าว และไม่ใช้ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

๒. ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่พิพากษาว่าได้ออกโดยชอบด้วยเหตุผลและชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจ และยอมผูกพันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการที่คำสั่งดังกล่าวกำหนดให้ใช้เฉพาะหนังสือรับรองจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษาโดยไม่อาจใช้ใบรับรองจากแพทย์ประจำคลินิกเอกชนได้นั้น เป็นการใช้อำนาจโดยชอบ เพราะการออกหนังสือรับรองให้แก่คนต่างด้าวเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศชาติจึงต้องมีความรอบคอบและรัดกุมมากกว่าการออกหนังสือรับรองของแพทย์โดยทั่วไป ซึ่งคำวินิจฉัยของแพทย์ประจำโรงพยาบาลย่อมต้องกระทำภายใต้การควบคุมและมีระบบการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลเพื่อรักษามาตรฐานและความเชื่อถือได้ของโรงพยาบาลนั้น ๆ
