บทความวิชาการ : โรงพยาบาลทำเวชระเบียนสูญหาย เรียกค่าเสียหายได้หรือไม่

Can a claim for damages be made if the hospital loses medical records?

ศุภชัย บุญอำพันธ์
Supachai Boonumpun
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา
Phayao Provincial Public Health Office
เบอร์โทรศัพท์ 09-8747-7058; E-mail boonum11a@hotmail.com
วันที่รับ 23 พ.ย. 2565; วันที่แก้ไข 21 ธ.ค. 2565; วันที่ตอบรับ 27 ธ.ค. 2565

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดของโรงพยาบาลและกระบวนการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองอันเนื่องมาจากการที่ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 กรณียื่นคำขอเวชระเบียนผู้ป่วยของตนที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของโรงพยาบาลในสังกัดหน่วยงานของรัฐ แต่ปรากฏว่าโรงพยาบาลไม่สามารถจัดส่งข้อมูลตามคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ เนื่องจากเอกสารนั้นสูญหาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โรงพยาบาลมีแนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้อง ป้องกันการถูกร้องเรียนและฟ้องร้องดำเนินคดี ตลอดถึงเพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

คำสำคัญ : โรงพยาบาลทำเวชระเบียนสูญหาย; เรียกค่าเสียหายจากโรงพยาบาล; ร้องเรียนก่อนฟ้องคดี

Abstract

This article gives a case study on hospital liability and the Administrative Court lawsuit filing procedure. According to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 and the Official Information Act, B.E. 2540. In the case of submitting a request for a patient's medical record that is in the possession or under the supervision of a hospital under government supervision. It appears that the hospital was unable to provide the applicant with the desired information due to the documents' loss. The purpose of this article is to give the hospital with precise operating principles, to prevent complaints and prosecution, to offer the public with convenience, and to accurately and equitably address the needs of individuals.

Keywords : hospital lost medical records; Claim damages from the hospital; Complain before filing a lawsuit

บทนำ

เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวของสารราชการ พ.ศ. 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ยกเว้นข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ประกอบกับมาตรา 59[1] แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนโดยกำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง ของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก นับได้ว่าตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว หน่วยงานราชการต้องยึดหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” เพื่อให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน แต่ทว่าแล้วยังมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท อย่างเช่น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับความคุ้มครองมิให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยต่อผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นการเปิดเผยซึ่งจำเป็น เพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล เป็นการเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐแห่งนั้น หรือเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด เป็นต้น

ในบทความนี้ผู้เขียนจะนำเสนอถึงกรณีการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเวชระเบียนผู้ป่วยที่โรงพยาบาลในสังกัดหน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นและอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของโรงพยาบาลแต่ปรากฏว่าโรงพยาบาลไม่สามารถจัดส่งเอกสารทั้งหมดให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ โดยให้เหตุผลว่าเอกสารนั้นสูญหายกรณีจึงมีประเด็นที่ต้องศึกษาว่า การที่โรงพยาบาลทำเวชระเบียนผู้ป่วยสูญหาย โรงพยาบาลจะต้องมีความรับผิดอย่างไร และกรณีนี้ผู้ป่วยสามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้ทันทีหรือไม่ หรือต้องทำการร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการก่อน โดยข้อมูลที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอนี้ สามารถไปปรับใช้ได้กับการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารราชการของโรงพยาบาลที่เป็นหน่วยงานของรัฐได้ทุกแห่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

เนื้อหา

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ศึกษาหาข้อมูลจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วพบว่า มีกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับกรณีที่โรงพยาบาลไม่สามารถส่งมอบข้อมูลเวชระเบียนผู้ป่วยให้แก่ผู้ที่มายื่นคำขอได้ เนื่องจากโรงพยาบาลทำเวชระเบียนผู้ป่วยสูญหาย ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 587/2562[2] ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว

เกิดขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม 2542 ผู้ป่วยชื่อนาง ก ได้เข้ารับการรักษาอาการป่วยด้วยโรค S.L.E. หรือโรคภูมิแพ้ที่โรงพยาบาล A ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และได้รับการรักษาต่อเนื่องมาโดยตลอดจนกระทั่งเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2543 นาง ก มีอาการชักหมดสติ ญาติได้นำตัวส่งโรงพยาบาล A และได้รับการรักษาด้วยการผ่าตัด หลังจากการผ่าตัดแล้วขาทั้งสองข้างของนาง ก เป็นอัมพาตไม่มีความรู้สึก นาง ก ได้สอบถามสาเหตุของอาการดังกล่าวจากโรงพยาบาลแล้วแต่ไม่ได้รับคำตอบ นาง ก จึงขอทราบชื่อของแพทย์ผู้ทำการผ่าตัดเพื่อสอบถามสาเหตุของความพิการ แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบใด ๆ นาง ก จึงมีหนังสือแจ้งไปยังโรงพยาบาล A เพื่อขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คำประกาศสิทธิของผู้ป่วยของแพทยสภา และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2542) ให้ส่งต้นฉบับหรือสำเนาเวชระเบียนประวัติการรักษาของนาง ก ทั้งหมด เพื่อตรวจสอบว่าความพิการของตนเกิดจากสาเหตุใด แต่โรงพยาบาล A แจ้งว่าเอกสารที่นาง ก ต้องการนั้น สูญหายไม่สามารถจัดส่งให้ได้ นาง ก เห็นว่าการกระทำของโรงพยาบาล A เป็นเหตุให้นาง ก ได้รับความเสียหายเป็นการจงใจละเมิดต่อสิทธิของนาง ก ซึ่งเป็นผู้ป่วย ลักษณะเป็นการปกปิดซ่อนเร้น เวชระเบียนของนาง ก โดยกล่าวอ้างว่าสูญหาย นาง ก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้โรงพยาบาล A ส่งมอบเวชระเบียนทั้งหมดให้แก่ตน หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้โรงพยาบาล A ชำระค่าเสียหายให้แก่ตน

โดยในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยสรุปใจความได้ว่า การที่โรงพยาบาล A ซึ่งเป็นสถานพยาบาลในสังกัดหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ให้บริการด้านสาธารณสุขกับประชาชน โดยเฉพาะในการดูแลรักษาประชาชนผู้เจ็บป่วยและไปขอรับบริการการรักษา จะต้องมีการจัดทำบัตรผู้ป่วยหรือแฟ้มประวัติการรักษาประจำตัวผู้ป่วยเรียกว่าเวชระเบียน โดยมีการบันทึกเกี่ยวกับประวัติอาการป่วย การรักษา ชื่อ อายุ เพศของผู้ป่วย การวินิจฉัยโรคและการเปลี่ยนแปลงของโรค การรักษาพยาบาลและบันทึกสรุปเมื่อสิ้นสุดการรักษา คำสั่งการรักษา รวมทั้งชื่อผู้ให้การรักษา เป็นต้น ซึ่งเวชระเบียนผู้ป่วยดังกล่าวนอกจากจะเป็นเอกสารที่โรงพยาบาล A จัดทำขึ้นและอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของโรงพยาบาล A เพื่อประโยชน์ในทางการแพทย์ เพื่อที่แพทย์จะได้รู้เรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับการเจ็บป่วยของผู้ป่วยแต่ละราย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวินิจฉัยและรักษาผู้ป่วยต่อไปได้อย่างถูกต้อง หรืออาจนำข้อมูลในเวชระเบียนไปใช้เพื่อการศึกษาวิจัยแล้วเวชระเบียนผู้ป่วยยังเป็นเอกสารที่บันทึกข้อมูลเฉพาะตัวของผู้ป่วยนั้น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับประวัติสุขภาพและรายงานทาง การแพทย์ที่เกี่ยวกับตัวผู้ป่วย ข้อความที่บันทึกลงในเวชระเบียนของผู้ป่วยแต่ละราย รวมทั้งวิธีการรักษาและปฏิกิริยาของร่างกายของผู้ป่วยที่ตอบสนองต่อการรักษาด้วยวิธีการต่าง ๆ จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการในลักษณะของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลสำหรับผู้ป่วย ตามนัยมาตรา 4[3] แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ป่วยที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเวลานั้น (เพื่อให้

บุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โรงพยาบาล A เห็นว่าเวชระเบียนผู้ป่วยในของนาง ก ผู้ฟ้องคดีครั้งที่ 1 หมายเลข AN. 42-xx xx xx สูญหายไปตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2543 อันเป็นวันสุดท้ายที่มารดาของนาง ก ยืมไปแล้วโรงพยาบาล A อ้างว่ามิได้นำส่งคืน ส่วนเวชระเบียนผู้ป่วยในของนาง ก ผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ 2 หมายเลข AN. 43-xx xx xx โรงพยาบาล A เห็นว่าสูญหายไปตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2543 อันเป็นวันที่นายแพทย์ ค ยืมไปใช้ศึกษาวิจัย การที่โรงพยาบาล A ไม่ติดตามทวงคืนภายในเวลาอันสมควรทั้งที่มีหลักฐานปรากฏแก่โรงพยาบาลให้เชื่อได้ว่าเวชระเบียนดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของผู้ใด จึงถือเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อเวชระเบียนของผู้ป่วยดังที่ควรจะเป็น เมื่อนาง ก ได้มีหนังสือเพื่อร้องขอให้โรงพยาบาล A ส่งต้นฉบับหรือสำเนาของเวชระเบียนดังกล่าวให้แก่ตน เพื่อนำไปตรวจสอบความผิดปกติที่เกิดขึ้นแต่โรงพยาบาล A กลับมิได้ตรวจสอบถึงความมีอยู่ของเอกสารดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อนาง ก ร้องเรียนไปยังคณะกรรมาธิการการคุ้มครองผู้บริโภคประจำสภาผู้แทนราษฎร และร้องเรียนไปยังประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล A จึงชี้แจงว่าเวชระเบียนดังกล่าวสูญหาย ซึ่งจากผลการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการกรณีร้องเรียนให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจตามมาตรา 33[4] แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เชื่อได้ว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเวชระเบียนผู้ป่วยในหมายเลขหมายเลข AN. 42-xx xx xx และหมายเลข หมายเลข AN. 43-xx xx xx ในความครอบครองของโรงพยาบาล A ตามที่นาง ก ขอให้ตรวจสอบ การที่โรงพยาบาล A ปล่อยปละละเลยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของนาง ก ทั้งสองฉบับพ้นไปจากการครอบครอง ส่งผลให้นาง ก ผู้ฟ้องคดีไม่อาจได้รู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนที่ปรากฏอยู่ในเวชระเบียนผู้ป่วยในอย่างสมบูรณ์ครบถ้วนตามมาตรา 25[5] แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเมื่อคดีนี้โรงพยาบาล A ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเวชระเบียนของนาง ก ไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำร้องขอของนาง ก ได้ ด้วยเหตุที่เวชระเบียนดังกล่าวสูญหายไปจากการครอบครอง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 420[6] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวของโรงพยาบาล A ทำให้นาง ก ต้องได้รับความลำบากในการติดตามเรื่องเป็นเวลาหลายปี และยังต้องไปจ้างทนายความร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ เพียงเพื่อเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อคำนึงถึงสิทธิของนาง ก ผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบถึงสาเหตุที่ตนพิการ ก็ไม่อาจกระทำได้อีกต่อไป เนื่องจากโรงพยาบาล A ได้ทำเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีสูญหายไปจากการครอบครองด้วยแล้ว จึงควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้แก่นาง ก ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 100,000 บาท พิพากษาให้โรงพยาบาล A ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน 100,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

จากคำพิพากษาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การที่โรงพยาบาลของรัฐทำเวชระเบียนผู้ป่วยสูญหายไปจากการครอบครองจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำร้องขอของผู้ป่วยได้ ส่งผลให้ผู้ป่วยไม่อาจได้รู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนซึ่งปรากฏอยู่ในเวชระเบียนได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ป่วยโรงพยาบาลต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ป่วย

ดังนั้น การที่โรงพยาบาลของรัฐทำเวชระเบียนผู้ป่วยสูญหายและไม่สามารถเปิดเผยให้ผู้ป่วยได้เมื่อผู้ป่วยร้องขอ โรงพยาบาลจะมีความรับผิดคือ ต้องชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งให้แก่ผู้ป่วย อีกทั้งยังต้องถูกฟ้องต่อศาลปกครอง ทำให้เสียเวลา เสียชื่อเสียง ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของทางราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

ส่วนในประเด็นที่โรงพยาบาลของรัฐไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำขอของผู้ป่วยได้โดยแจ้งต่อผู้ป่วยขอว่าทำเอกสารดังกล่าวสูญหาย ผู้ป่วยสามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้ทันทีหรือไม่ หรือต้องทำการร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการก่อนนั้น ผู้เขียนได้ศึกษาหาคำตอบจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และขอยกตัวอย่างคำสั่งศาลปกครอง 2 เรื่อง เป็นกรณีศึกษา ดังนี้

1. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คร. 65/2562[7] มูลคดีเกิดจาก นางสาวมะลิ ได้มีหนังสือขอข้อมูลประวัติการรักษาของตนในระหว่างวันที่ 5 - 9 สิงหาคม 2559 จากโรงพยาบาล ช ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่โรงพยาบาลไม่ส่งมอบข้อมูลให้ นางสาวมะลิเห็นว่า โรงพยาบาลไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองทันที โดยไม่ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการก่อน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยและมีคำสั่งว่า ข้อมูลประวัติการรักษาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ที่โรงพยาบาล ช เป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล จึงเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ และเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิตามมาตรา 25 ที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้มีหนังสือขอให้โรงพยาบาลส่งข้อมูลประวัติการรักษาที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการรักษาตัวที่โรงพยาบาลในระหว่างวันที่ 5 - 9 สิงหาคม 2559 แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารตามคำขอ อันเป็นการอ้างว่าโรงพยาบาล ช ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นหนังสือร้องเรียนการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง[8] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้โดยเฉพาะ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง[9] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 119/2562[10] มูลคดีเกิดจาก นาย ฉ ถูกดำเนินคดีในข้อหาความผิดเกี่ยวกับจราจร ก่อนวันนัดสืบพยาน นาย ฉ ได้มีหนังสือถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจ ด เพื่อขอตรวจดูสิ่งที่พนักงานสอบสวนได้ยื่นเป็นพยานหลักฐานต่อพนักงานอัยการทั้งหมดและคัดสำเนาหรือถ่ายรูปสิ่งนั้น ๆ และขอตรวจและคัดสำเนาคำให้การรวมถึงเอกสารประกอบคำให้การในชั้นสอบสวนของตนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 (4) และ (6) แต่ปรากฏว่าผู้กำกับการสถานีตำรวจ ด ได้ส่งมอบเพียงสำเนาคำให้การของนาย ฉ เท่านั้น และแจ้งว่าสิ่งที่พนักงานสอบสวนได้ยื่นเป็นพยานหลักฐานต่อพนักงานอัยการทั้งหมดตามคำขอของนายฉ ไม่อยู่ในความครอบครองของสถานีตำรวจด เนื่องจากการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วและได้ส่งสำนวนพร้อมพยานหลักฐานทั้งหมดให้พนักงานอัยการหมดแล้ว เมื่อได้รับข้อมูลเช่นนั้น นาย ฉ เห็นว่า พฤติการณ์ของผู้กำกับการสถานีตำรวจ ด แสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่าไม่ประสงค์ให้ตรวจดูพยานหลักฐานตามที่ตนร้องขอ และเป็นการทำละเมิดต่อตน จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้กำกับการสถานีตำรวจ ด ดำเนินการส่งมอบเอกสารที่ตนยังไม่ได้รับตามคำขอให้แก่ตน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยและมีคำสั่งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสถานีตำรวจ ด ครอบครองข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ผู้กำกับการสถานีตำรวจ ด ปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลแก่ตน โดยผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าสถานีตำรวจ ด จะต้องเก็บสำเนาสำนวนการสอบสวนไว้ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้กำกับสถานีตำรวจ จัดหาข้อมูลข่าวสารตามคำขอ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)[11] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่ามาตรา 13 วรรคหนึ่ง และมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน กรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ ถ้าผู้มีคำขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริง ให้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน ตามบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งกฎหมายที่กำหนดวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายนั้นไว้โดยเฉพาะ และเมื่อได้รับแจ้งผล การพิจารณาหรือไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

กรณีศึกษาตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นทั้งสองคำสั่ง แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์และสามารถยึดเป็นแนวทางปฏิบัติได้ว่า หากมีกรณีที่ผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารราชการ ได้รับการปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ ไม่ว่าจะด้วยเหตุเอกสารสูญหาย หรือเหตุว่าไม่มีเอกสารดังกล่าวในความครอบครอง ถือเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการะทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ การแก้ไขไว้ว่าให้ผู้ยื่นคำขอร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อพิจารณาตรวจสอบก่อน หากผลไม่เป็นที่พึงพอใจ จึงจะสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ภายใน 90 วัน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น การที่โรงพยาบาลปฏิเสธการให้เวชระเบียนผู้ป่วยเนื่องจากสูญหาย ถือเป็นกรณีที่ผู้ป่วยซึ่งได้ยื่นคำขอเวชระเบียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการะทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ป่วยจะต้องยื่นคำขอร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพิจารณาตรวจสอบก่อน จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองทันทีไม่ได้

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมในกรณีข้างต้นว่า กรณีดังกล่าวต่างจากกรณีที่หน่วยงานปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลเนื่องจากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งจะมีวิธีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอีกวิธีหนึ่ง กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อมูลเอกสารนั้นอยู่ในความครอบครองแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้ยื่นคำขอต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิใช่ยื่นคำร้องขอร้องเรียน

สรุปผล

จากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ประกอบข้อกฎหมายและที่เกี่ยวข้องข้างต้น สรุปได้ว่า

1. หากโรงพยาบาลของรัฐทำเวชระเบียนผู้ป่วยสูญหายและไม่สามารถเปิดเผยให้ผู้ป่วยได้เมื่อผู้ป่วยร้องขอ โรงพยาบาลจะมีความรับผิดคือต้องชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งให้แก่ผู้ป่วย อีกทั้งยังต้องถูกฟ้องต่อศาลปกครอง ทำให้เสียเวลาเสียชื่อเสียง ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของทางราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

2. สืบเนื่องจากการทำละเมิดของโรงพยาบาลดังกล่าวในข้อ 1) หากโรงพยาบาลปฏิเสธการให้เวชระเบียนผู้ป่วยเนื่องจากสูญหาย ถือเป็นกรณีที่ผู้ป่วยซึ่งได้ยื่นคำขอเวชระเบียนได้รับความ

เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการะทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ป่วยจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองทันทีไม่ได้ โดยจะต้องยื่นคำขอร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพิจารณาตรวจสอบก่อน หากผลไม่เป็นที่พึงพอใจจึงจะสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ฉะนั้นแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทตามกรณีอุทาหรณ์ที่ผู้เขียนได้นำเสนอ ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ทุกโรงพยาบาลต้องให้ความสำคัญและเก็บรักษาเอกสารข้อมูลข่าวสารราชการด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และหมั่นตรวจสอบความมีอยู่ของเอกสารอย่างสม่ำเสมอ เมื่อมีการนำไปใช้งาน ต้องจัดเก็บให้เรียบร้อย หากพบว่าสูญหายจะต้องรีบติดตามทวงคืน อย่าปล่อยปละละเลยให้เอกสารดังกล่าวพ้นไปจากการครอบครองของโรงพยาบาลจนเกิดเหตุการณ์ดังเช่นกรณีตามอุทาหรณ์ขึ้น มิเช่นนั้นแล้วจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ทางราชการและแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก และที่สำคัญยิ่งต้องมุ่งเน้นการบริการแก่ประชาชนด้วยมาตรฐานที่ถูกต้องและคุณภาพบริการที่ดีเยี่ยม เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

เอกสารอ้างอิง

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 59. [ออนไลน์]. (2560). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https://www.ratchakitcha .soc. go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF.

[2] กิตตนัย ธรมธัช ประวิตร บุญเทียม ไชยวัฒน์ ธำรงศรีสุข และคณะ. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 587/2562. [ออนไลน์]. (2562). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https:// www. admincourt.go.th/ admincourt/ upload/webcms/Academic/ Academic_281020_102051.pdf.

[3] พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 4. [ออนไลน์]. (2540). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/ 2540/A/ 046/1.PDF.

[4] พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 33. [ออนไลน์]. (2540). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https://www.ratchakitcha.soc.Go.th/ DATA/PDF/ 2540/ A/046/1.PDF.

[5] พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. มาตรา 25. [ออนไลน์]. (2540). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2540/A/ 046/1.PDF.

[6] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.มาตรา420 [ออนไลน์]. (2540). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก http:// web. krisdika.go.th/data/law/law4/% BB03/%BB03-20-9999-update.pdf.

[7] ฤทัย หงส์สิริ สมชัย วัฒนการุณ วุฒิ มีช่วย และคณะ.คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร.65/2562 [ออนไลน์]. (2562). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https://www. Admincourt .go.th /admincourt/ upload/ webcms/Academic/Academic_ 281019_141643.pdf .

[8] พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.มาตรา13[ออนไลน์].(2540).[เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https://www.ratchakitcha.soc.go.th /DATA/PDF/2540 /A/046/1.PDF.

[9] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา42 [ออนไลน์]. (2564). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https:// www.admincourt.go.th/admincourt/ upload/webcms/LawRule/LawRule_080621_084328.pdf.

[10] สมชัย วัฒนการุณ มนูญ ปุญญกริยากร สมรรถชัย วิศาลาภรณ์ และคณะ. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คร. 119/2562. [ออนไลน์]. (2562). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https://admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2560/09013-600188-2f-620731-0000643553.pdf.

[11] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.มาตรา9. [ออนไลน์]. (2564). [เข้าถึงเมื่อ วันที่ 10 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก https:// www.admincourt.go.th/admincourt /upload/webcms/LawRule/LawRule_080621_084328.pdf.