



กฎหมาย Medical Tourism ของประเทศอิสราเอล*

ปิยะขวัญ ชมชื่น**

บทนำ

การท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ (medical tourism) เป็นกระแสที่ได้รับความนิยมในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งจากกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ต้องการการรักษาพยาบาลในราคาที่ถูกลงและกลุ่มที่ต้องการคุณภาพการรักษาพยาบาลที่ดีกว่า องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้ความหมาย การท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ (Medical Tourism) หมายถึง การที่ผู้บริโภคเลือกที่จะเดินทางข้ามพรมแดนไปยังต่างประเทศเพื่อขอรับบริการทางการแพทย์ ซึ่งรวมถึงด้านทันตกรรม ศัลยกรรมความงาม การผ่าตัด และการเจริญพันธุ์^๑ หรืออีกความหมายหนึ่งคือการที่บุคคลจากประเทศหนึ่งเดินทางไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ารับบริการทางการแพทย์ในประเทศนั้น ๆ ซึ่งขณะที่อยู่ในประเทศเป้าหมายก็มีการทำกิจกรรมเชิงท่องเที่ยวพักผ่อน^๒

สำหรับประเทศอิสราเอลเป็นประเทศที่มีบทบาททางด้านเทคโนโลยีทางการแพทย์ การคิดค้นพัฒนาเทคโนโลยีด้านวิทยาศาสตร์ชีวภาพ (Life Science) เทคโนโลยีเครื่องมือแพทย์ ดังที่ล่าสุดคณะรัฐมนตรีอิสราเอลได้ลงมติรับรองกฎหมายอนุญาตให้ส่งออกผลิตภัณฑ์กัญชาเพื่อใช้ในวงการแพทย์ได้ซึ่งนับเป็นประเทศลำดับแรก ๆ ของโลกที่ปลดล็อกการส่งออกกัญชา โดยภาครัฐมีความหวังว่าจะช่วยกระตุ้นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและ

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

** บุคลากรจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ Medical Tourism: Treatments, Markets and Health System Implications: A scoping review, OECD, Page 7
สืบค้นจาก <https://www.oecd.org/els/health-systems/48723982.pdf>

^๒ Strategic Health Tourism Management in Thailand

สืบค้นจาก https://www.cm.mahidol.ac.th/program/ms/images/Latest_News/MS_News/2019-04-03-strategic-health-tourism-management-in-thailand/HealthTourismE-Book.pdf



เกษตรกรรมท้องถิ่นของอิสราเอล^๓ และด้วยความโดดเด่นสาขาการแพทย์นี้เอง ทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ของอิสราเอลมีการเติบโตในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นักท่องเที่ยวมีความเชื่อมั่นในคุณภาพการรักษาแพทย์มีประสบการณ์และมีเครื่องมือทางการแพทย์ที่ทันสมัย แต่ขณะเดียวกันกระแสการเติบโตดังกล่าวส่งผลต่อคุณภาพและความพร้อมในการรักษาพยาบาลแก่คนชาติอิสราเอล บทความนี้ จึงจะขอกกล่าวถึงสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาและผลกระทบจากธุรกิจ Medical Tourism ของประเทศอิสราเอล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ภาพรวมของ Medical Tourism ของประเทศอิสราเอล

ธุรกิจ Medical Tourism ในอิสราเอลในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาเป็นสาขาหนึ่งของอุตสาหกรรมที่สามารถดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก สามารถเพิ่มการจ้างงานและเป็นช่องทางการระดมทุนที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการระบบสาธารณสุขของประเทศ^๔ โดยแพทย์อิสราเอลมีชื่อเสียงด้านการผ่าตัด เทคโนโลยีชีวภาพ ทันตกรรม และการผสมเทียม^๕ ซึ่งปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้คนต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เดินทางมาจากรัสเซีย ยูเครน ประเทศในยุโรปตะวันออก ประเทศที่อยู่ในแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อาทิ ไชปรัส และประเทศใกล้เคียงอื่น ๆ^๖ นิยมเดินทางมาใช้บริการทางการแพทย์ในอิสราเอล เนื่องจากอิสราเอลเป็นประเทศที่มีบทบาทนำด้านเทคโนโลยีการแพทย์ แพทย์มีประสบการณ์และมีเครื่องมือทางการแพทย์ที่ทันสมัย สามารถได้รับการรักษาที่รวดเร็ว ลดระยะเวลารอคอยจากประเทศอื่น หรือกรณีมีความจำเป็นต้องใช้ยาหรือเวชภัณฑ์เฉพาะทางที่ไม่ได้รับการรับรองในประเทศต้นทาง อาทิ คนชาติสหรัฐอเมริกาที่ต้องการรักษาอะเร็งด้วยยาหรือวิธีการรักษา

^๓ Israel becomes third country to allow exports of medical marijuana

สืบค้นจาก <https://www.marketwatch.com/story/israel-becomes-third-country-to-allow-exports-of-medical-marijuana-2019-01-27>

^๔ Ministries of Health and Tourism settle the subject of Medical Tourism by means of law.

สืบค้นจาก https://www.health.gov.il/English/News_and_Events/Spokespersons_Messages/Pages/13062016.aspx

^๕ Your Business: Medical tourism – growth industry or a burden? - The Jerusalem Post

สืบค้นจาก <https://www.jpost.com/business/business-features/your-business-medical-tourism-growth-industry-or-a-burden-324988>

^๖ Medical Tourism in Israel - Ministry of Health, State of Israel

สืบค้นจาก https://www.health.gov.il/English/Topics/Medical_Tourism/Pages/default.aspx



ที่ยังไม่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากองค์การอาหารและยาแห่งสหรัฐอเมริกา (Food and Drug Administration: FDA) แต่ได้รับการรับรองให้ใช้ในประเทศอิสราเอลแล้ว เป็นต้น^๗

ปัญหาและผลกระทบจากธุรกิจ Medical Tourism ในประเทศอิสราเอล

แม้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์จะสร้างประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจแก่อิสราเอล โดยสร้างกำไรแก่โรงพยาบาลที่รับให้บริการเป็นจำนวนมาก ทำให้โรงพยาบาลต่าง ๆ หันมาหารายได้จากการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์มากขึ้น จึงมีข้อร้องเรียนจากคนอิสราเอลกรณีที่โรงพยาบาลลดคุณภาพการดูแลรักษาคนอิสราเอล และจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาขอรับบริการทางการแพทย์ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้โรงพยาบาลในอิสราเอลขาดแคลนเตียงในการรองรับผู้ป่วยอย่างเพียงพอ ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขอิสราเอลรายงานว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ โรงพยาบาลในอิสราเอลขาดแคลนเตียงมากที่สุดในรอบสามทศวรรษ โดยมีจำนวนคิดเป็น ๑ เตียง ต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน^๘ และระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐ ประชากรของประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้น ๑.๑ ล้านคน ขณะที่จำนวนเตียงเพิ่มขึ้นเพียง ๓๕๘ เตียง^๙ โดยข้อมูลจาก OECD ระบุว่าจำนวนเตียงในโรงพยาบาลของอิสราเอลถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีปริมาณเตียงต่ำที่สุดในบรรดาประเทศ OECD ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑^{๑๐} ด้วยสาเหตุดังกล่าวเป็นผลให้ผู้ป่วยชาวอิสราเอลต้องรอรับการรักษานาน แพทย์ต้องให้คนไข้ออกจากโรงพยาบาลโดยเร็วเพื่อรับผู้ป่วยรายต่อไป และข้อมูลระบุว่าผู้ป่วยชาวอิสราเอลมักได้รับการบริการทางการแพทย์ที่ด้อยกว่า และถูกเลือกปฏิบัติ สาเหตุดังกล่าวทำให้การท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ของอิสราเอลกลายเป็นปัญหาด้านระบบสาธารณสุขของประเทศ เนื่องจากร้อยละ ๘๐ ของโรงพยาบาลในอิสราเอลเป็นโรงพยาบาลของรัฐและกึ่งรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการคนที่มีรายได้น้อย^{๑๑} การขาดแคลนเตียงในโรงพยาบาลจะกระทบโดยตรงต่อประชากร

^๗ Main reasons why people come to receive medical treatment in Israel

สืบค้นจาก <https://hmcisrael.com/medical-tourism-in-israel/>

^๘ Hospital Bed Availability in Israel at Lowest Since 1980s

สืบค้นจาก <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-hospital-bed-availability-in-israel-at-lowest-since-1980s-1.7119814>

^๙ Shortage of Hospital Beds in Israel at Worst Level in Three Decades - Haaretz Newspaper in Israel

สืบค้นจาก <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-shortage-of-hospital-beds-in-israel-at-worst-level-in-three-decades-report-says-1.6962972>

^{๑๐} Israel Policy Brief - OECD Better Policies Series

สืบค้นจาก <https://www.oecd.org/policy-briefs/israel-securing-adequate-resources-for-health-system.pdf>

^{๑๑} การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพของอิสราเอลจะไปทางไหน? - สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงเทลอาวีฟ



ที่ด้อยโอกาส ขณะที่ผู้ป่วยที่มีกำลังซื้อสามารถจ่ายเงินเพื่อรับการรักษาในภาคเอกชน สิ่งนี้เป็นผลให้สังคมของอิสราเอลเกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้น^{๑๒} อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ได้รับการพัฒนาโดยการริเริ่มของโรงพยาบาลเช่นเดียวกับภาคธุรกิจอื่น ๆ ดังนั้น สถานะปัจจุบันของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงการแพทย์และผลกระทบต่อระบบการดูแลสุขภาพด้านสาธารณสุขของผู้ป่วยชาวอิสราเอลจึงไม่ได้ถูกกำกับดูแลทั้งระบบจากมุมมองของภาครัฐ^{๑๓}

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Medical Tourism ของประเทศอิสราเอล

แม้ภาครัฐจะตระหนักถึงผลกระทบดังกล่าวและจัดทำมาตรการบางส่วนเพื่อควบคุมกิจกรรมนี้ แต่ยังไม่มีการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายที่ชัดเจนในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ ซึ่งจากปัญหาและผลกระทบดังกล่าว ทำให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเทศอิสราเอลได้ใช้บังคับกฎหมาย Medical Tourism Law หรือกฎหมายการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๔} ซึ่งมีหลักแนวคิดพื้นฐานที่ว่ารัฐอยู่ภายใต้ข้อผูกพันทางศีลธรรม (State is under moral obligation) ที่จะต้องให้การรักษาพยาบาลแก่ประชาชนของชาติ (citizen) เป็นลำดับแรก กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและดูแลผู้ป่วยที่เป็นชาวอิสราเอลให้ได้รับการบริการทางการแพทย์และการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านักท่องเที่ยวที่เข้ามาขอรับบริการทางการแพทย์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ที่จะต้องเป็นการดำเนินกิจกรรมที่สนับสนุนและพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ รวมถึงการรับรองสิทธิของนักท่องเที่ยวที่มาขอรับบริการทางการแพทย์ในการที่จะได้รับการบริการจากบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีคุณภาพและมีจรรยาบรรณ เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตัวแทนการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์หรือบริษัทนำเที่ยว (medical tourism agents) สิทธิหน้าที่ของโรงพยาบาล ตลอดจนสิทธิของนักท่องเที่ยว ดังมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

สืบค้นจาก https://ditp.go.th/contents_attach/79441/79441.pdf

^{๑๒} The Crisis in the Healthcare System in Israel.

สืบค้นจาก <https://www.ima.org.il/eng/ViewContent.aspx?CategoryId=6156>

^{๑๓} The Medical Tourism Law was approved - Ministry of Health, State of Israel

สืบค้นจาก https://www.health.gov.il/English/News_and_Events/Spokespersons_Messages/Pages/22032017_4.aspx

^{๑๔} Medical Tourism in Israel - Ministry of Health, State of Israel

สืบค้นจาก https://www.health.gov.il/English/Topics/Medical_Tourism/Pages/default.aspx



ประการแรก กฎหมาย Medical Tourism Law กำหนดให้ตัวแทนการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์หรือบริษัทนำเที่ยว (medical tourism agents) ต้องลงทะเบียนเข้าสู่ระบบโดยการระบุสถานะการเป็นตัวแทนการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์กับกระทรวงสาธารณสุขและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ ดังนี้^{๑๕}

- มาตรา ๙ ต้องดำเนินกิจการอย่างซื่อสัตย์และเป็นธรรม (duty of fairness) ทั้งต่อผู้ป่วยและโรงพยาบาลที่รับการรักษาผู้ป่วย
- มาตรา ๑๐ รักษาความลับทางการแพทย์อย่างเคร่งครัด
- มาตรา ๑๑ ตัวแทนการท่องเที่ยวต้องจัดทำข้อตกลงหรือสัญญาให้บริการกับนักท่องเที่ยว ผู้ขอรับบริการเป็นลายลักษณ์อักษร โดยนักท่องเที่ยวจะต้องได้รับและลงนามในใบเสนอราคา ที่ออกโดยโรงพยาบาลที่ทำการรักษาเท่านั้น ข้อบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ป่วยได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนจากผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ก่อนตัดสินใจขอรับบริการและก่อนเดินทางออกจากประเทศต้นทาง
- มาตรา ๑๒ ห้ามตัวแทนการท่องเที่ยวปกปิดข้อมูลความสัมพันธ์ทางธุรกิจและผลประโยชน์ที่ได้รับจากโรงพยาบาลที่ทำการรักษา
- มาตรา ๑๓ ห้ามตัวแทนการท่องเที่ยวผูกขาดสินค้าหรือบริการกับโรงพยาบาลที่รับการรักษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ป่วยหรือผู้ขอรับบริการมีอิสระในการเลือกใช้บริการและได้รับความโปร่งใสในการเสนอราคา
- มาตรา ๑๔ ตัวแทนการท่องเที่ยวต้องติดสัญลักษณ์ระบุสถานการณืเป็นตัวแทนตลอดเวลาที่ปฏิบัติงานที่โรงพยาบาล
- มาตรา ๑๕ ห้ามตัวแทนการท่องเที่ยวติดต่อแพทย์โดยตรง หากมีความจำเป็นให้ติดต่อผ่านฝ่ายบริหารของโรงพยาบาลเท่านั้น^{๑๖}

ประการที่สอง โรงพยาบาลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรม Medical Tourism ของรัฐ โดยกำกับดูแลการธุรกิจ Medical Tourism ในสถานพยาบาลของตนอย่างเหมาะสม ซึ่งต้องคำนึงถึงการลดอุปสรรคในการเข้าถึงการรักษาของผู้ป่วยชาวอิสราเอลเป็นสำคัญ โดยโรงพยาบาลที่ดำเนินกิจกรรม

^{๑๕} For the first time the Ministries of Health and Tourism settle the subject of Medical Tourism by means of law - Ministry of Health, State of Israel

สืบค้นจาก https://www.health.gov.il/English/News_and_Events/Spokespersons_Messages/Pages/13062016.aspx

^{๑๖} Ministries of Health and Tourism settle the subject of Medical Tourism by means of law.

สืบค้นจาก https://www.health.gov.il/English/News_and_Events/Spokespersons_Messages/Pages/13062016.aspx



Medical Tourism จะต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการถ่ายโอนข้อมูลไปยังกระทรวงสาธารณสุข (มาตรา ๒๑) เพื่อช่วยให้ภาครัฐสามารถติดตามรายได้จากกิจกรรม Medical Tourism ของโรงพยาบาล และรายได้ส่วนหนึ่งจะถูกจัดสรรไปใช้สำหรับการสนับสนุนระบบสาธารณสุขของประเทศ

นอกจากนั้น โรงพยาบาลจะต้องมีหน้าที่ส่งรายละเอียดการรักษาเป็นลายลักษณ์อักษรแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจะประกอบด้วยข้อเสนอการรักษาและข้อเสนอเรื่องราคา เป็นต้น ข้อบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ปลอดภัย เกิดความโปร่งใสในภาคกิจกรรม Medical Tourism^{๑๗}

ประการสุดท้าย บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของนักท่องเที่ยวเชิงการแพทย์โดยเฉพาะ สิทธิในการได้รับข้อมูลทางการแพทย์ที่เชื่อถือได้ มีความโปร่งใส การรักษาความลับของผู้ป่วย รวมถึงสิทธิในการได้รับข้อเสนอการรักษาและค่าใช้จ่ายที่ต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรจากโรงพยาบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้การใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่ได้แสดงถึงความพยายามของภาครัฐในการรักษาสมดุลระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยคำนึงถึงประชาชนของชาติเป็นลำดับแรก ประสิทธิผลของการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวจะเป็นเช่นไรนั้น ยังคงต้องติดตาม โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดกระแส “Patients without Borders” เช่นนี้

^{๑๗} อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑๕