

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕

(กรณีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕

ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓(พ)/๔๙๐๓๗ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและไม่ได้รับการยกเว้นการบังคับใช้ในบทเฉพาะกาลในประเด็นดังนี้

๑. ตามนัยมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขภาพ ให้สุขภาพมีอำนาจตราข้อบังคับสุขภาพได้ และให้ประธานกรรมการสุขภาพมีหน้าที่ดำเนินการประชุมของคณะกรรมการสุขภาพนั้น เป็นการทำหน้าที่ทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง

๒. ตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสุขภาพประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ และกำนันตำบลท้องที่ที่อยู่ในเขตสุขภาพ กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอท้องที่หนึ่งคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และกรรมการจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตสุขภาพ จำนวน ๙ คน นั้น เป็นคณะกรรมการสุขภาพที่มีได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง

๓. การที่มีข้าราชการอยู่ในคณะกรรมการสุขภาพดังกล่าวใน ๒ ข้างต้นนั้น ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคหก

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสุขภาพที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของสุขภาพในปัจจุบัน ก่อนการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ต่อไปจนกว่าจะได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังจะเสนอให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยยกฐานะสุขภาพให้เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้วเห็นว่าเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้โดยชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพราะฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรก็ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย จึงจะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากปรากฏว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรองรับไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกรณีตามปัญหาแม้ว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลจะทำหน้าที่ทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรบริหารกิจการของสุขาภิบาลหรือเป็นการทำหน้าที่ทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น แต่ตามหลักการของมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแยกออกจากกัน การที่คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพร้อมกันไปจึงขัดต่อหลักการดังกล่าว และเป็นผลทำให้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนั้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาที่สองและปัญหาที่สามต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเพียงความเห็นเพื่อประโยชน์ของการบริหารราชการแผ่นดินก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับความเห็นนี้ก็อาจนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือดำเนินการยกฐานะของสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลเพื่อให้รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงการบริหารกิจการของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ได้กระทำไปในหน้าที่โดยสมบูรณ์และสุจริต รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

^๑ มาตรา ๒๔๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

^๒ มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

(นายอักษรพร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑