

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๙.๐๓/๕/๓๓๕๘ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้เสนอแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมติของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการแบ่งส่วนงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมติของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน ในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) เนื่องจากการเสนอแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเกี่ยวกับการเสนอแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ ไว้โดยชัดแจ้ง แต่กำหนดไว้ในบทนิยามของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓ และตามมาตรา ๑๘ (๒) ได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ การดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานจะต้องได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามมาตรา ๕๐ (๑๐) อีกหรือไม่ และในการเสนอให้แต่งตั้งประธานกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมติที่ประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๑ คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมีอำนาจกระทำได้หรือไม่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้กรณีต้องห้ามไม่ให้กระทำการพิจารณาทางปกครอง

(๒) การที่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมีอำนาจพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๐ มีอำนาจขอให้หน่วยงานของรัฐหรือสั่งให้บุคคลใดที่เกี่ยวข้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามมาตรา ๕๒ รวมทั้งรับรายงานจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามมาตรา ๕๗ หากแต่งตั้งให้ประธานกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในระดับแสวงหาข้อมูลรายละเอียดเสียเองตามข้อ

๑ (๑) แห่งร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะมีความเหมาะสมกับตำแหน่งและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ และทำให้มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าจะต้องแต่งตั้งกรรมการคนอื่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยอีกหรือไม่

(๓) การเสนอให้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑ (๒) แห่งร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ให้อำนาจกรรมการสอบสวนค่อนข้างมากอยู่แล้วตามมาตรา ๕๗ ซึ่งรวมถึงอำนาจสอบสวน อำนาจในการเรียกบุคคลมาชี้แจง มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร โดยสามารถเรียกพนักงานเจ้าหน้าที่มาชี้แจงได้ อำนาจของกรรมการสอบสวนดังกล่าวจึงครอบคลุมถึงอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่แล้ว หากแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อีกจะเป็นการซ้ำซ้อน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

จากประเด็นที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จึงขอหารือว่ามติของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานที่เสนอให้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีองค์ประกอบตามที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานกำหนด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย มีอำนาจในการออกประกาศกระทรวงดังกล่าวเพื่อแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมติของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุข ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรณีคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการแต่งตั้งบุคคลตามที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานกำหนดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง โดยไม่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามมาตรา ๕๐ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า แม้ว่าบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะ

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน แล้วแต่กรณี ให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานแล้วแต่กรณี เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๘ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานตามมาตรา ๕๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขใน

^๒ มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๐ คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการตามมาตรา ๔๕

(๒) กำกับดูแลการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ในกรณีที่หน่วยบริการนั้น ๆ มีการให้บริการในส่วนที่สูงกว่าบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๕

(๓) กำหนดมาตรการควบคุมและส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ

(๔) เสนอแนะอัตราราคากลางของโรคทุกโรคต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการวางหลักเกณฑ์กำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขให้แก่หน่วยบริการตามมาตรา ๔๖

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการร้องเรียนของผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการ และวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการ และกำหนดหน่วยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องร้องเรียนได้โดยสะดวกและเป็นอิสระจากผู้ถูกร้องเรียน

(๖) รายงานผลการตรวจตราและการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการต่อคณะกรรมการ พร้อมทั้งแจ้งหน่วยบริการและหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อปรับปรุงแก้ไขและติดตามประเมินผลในเรื่องการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐาน

(๗) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจตราและการควบคุมกำกับหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ

(๘) จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลโดยหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ผู้รับบริการไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๙) สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการเข้ารับบริการสาธารณสุข

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด อีกทั้งอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ (๑๐)^๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ยังกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมอบหมายด้วย

จากบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่อาจที่จะแปลเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ว่า คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมีอำนาจให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง เพราะมีเช่นนั้นแล้วบทบัญญัติมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่เช่นนั้นไว้ด้วยเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น การที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ตรงตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีข้อสังเกตว่า กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข และกรรมการสอบสวนที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยจะมีความเหมาะสมหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑๒^๕ แห่งระเบียบสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้เลขาธิการ หรือประธานคณะกรรมการสอบสวน หรือประธานคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ การให้ผู้กำกับดูแลเป็นผู้ถูกกำกับดูแลย่อมขัดแย้งกันในการใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจ ดังนั้น จึงไม่ควรแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยในขณะเดียวกัน

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ ข้อ ๑๒ ให้เลขาธิการ หรือประธานคณะกรรมการสอบสวน หรือประธานคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข ระดับจังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสาขา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑