

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สวรส. ๑๙๔๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า โดยที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๕๒๐๐/๑๗๑๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิ จงอุดมสุข เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ โดยนายพงษ์พิสุทธิฯ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขครบวาระสามปีในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ มีมติให้นายพงษ์พิสุทธิฯ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอีกวาระหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะประธานกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สวรส. ๑๓๔๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งให้นายพงษ์พิสุทธิฯ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอีกวาระหนึ่ง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๗๓๔๐ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งว่า รองนายกรัฐมนตรี (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาทบทวนข้อเสนออีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๑. เนื่องจากมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจะมีผลสมบูรณ์เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเสนอ และโดยที่พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งโดยให้มีผลย้อนหลังได้ ประกอบกับไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการ

เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งจะเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งก่อนวันที่ผู้บริหารของหน่วยงานจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเห็นควรให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาว่าจะเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นวาระที่สอง โดยมีผลตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติได้หรือไม่

๒. ในกรณีที่กระทรวงสาธารณสุขยืนยันขอให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เห็นควรให้กระทรวงสาธารณสุขหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขพิจารณาแล้ว เห็นว่า การแต่งตั้งให้นายพงษ์พิสุทธิฯ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป เป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในวาระที่สองต่อเนื่องจากวาระแรก เพื่อให้การบริหารงานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และปรากฏข้อเท็จจริงว่านายพงษ์พิสุทธิฯ ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมาตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ จนถึงปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีก็เคยมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิฯ ให้เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ตามที่คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขขอแต่งตั้งเช่นกัน ดังนั้น จึงขอหารือว่า คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิฯ เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารสามารถถ่วงถ่วงการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้บริหารองค์กรของรัฐได้จึงทำให้การใช้อำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรของรัฐเป็นการใช้อำนาจโดยมีเงื่อนไข ดังนั้น การแต่งตั้งผู้อำนวยการ

^๑ มาตรา ๑๓ ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขต้องเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะดำเนินการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้งผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงควรเสนอ คณะกรรมการพิจารณา ก่อนวันที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจะครบวาระการดำรงตำแหน่งด้วย ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ เข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอีกวาระหนึ่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว แต่กระบวนกรเสนองานภายในกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการล่าช้า กล่าวคือ ประธานกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ อันเป็นเวลาหลังจากที่นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะกรรมการมีหนังสือขอให้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขพิจารณาทบทวน เกี่ยวกับการขอให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขโดยมีผลย้อนหลัง และปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปด้วยว่า ในระหว่างที่คณะกรรมการยังมิได้ พิจารณาให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งดังกล่าว คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ รักษาการแทนผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข แต่โดยที่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขไม่มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของ สถาบันตามมาตรา ๕ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขฯ ดังนั้น การแต่งตั้ง ผู้รักษาการแทนจึงต้องเป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการรักษาการแทน โดยให้ รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขรักษาการแทน

เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข แต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ การได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการจึงเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับ

^๒ มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันและโดยเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน ของสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ

การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เมื่อคณะรัฐมนตรียังมิได้ให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งดังกล่าวก็สามารถดำเนินการให้ถูกต้องได้ เนื่องจากยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองซึ่งตามข้อเท็จจริงก็ยังไม่มีความจำเป็นของคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันดังกล่าวแต่อย่างใด และหากคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขต้องมีคำสั่งแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในวาระที่สอง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อให้กระบวนการแต่งตั้งมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

ส่วนการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในวาระแรกตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และก่อนครบวาระแรกของการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ เข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอีกวาระหนึ่ง ซึ่งนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ก็ยังคงปฏิบัติ

หน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมาจนถึงปัจจุบัน แต่โดยที่มาตรา ๑๔^๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขฯ กำหนดให้ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ จึงต้องนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในวาระแรก ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ระยะเวลาที่รักษาการแทน และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามการแต่งตั้ง ทั้งนี้รวมกันแล้วต้องไม่เกินหกปี

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๑๔ ให้ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะกรรมการให้ออกด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๔