

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สปสช. ๐๓/๓๐๕๐ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ความว่า ด้วยคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีมติให้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาตามข้อกำหนด ข้อยกเว้น และข้อหา ดังนี้

๑. ข้อกำหนด

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕

“มาตรา ๓๑ ให้สำนักงานมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทุกตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการ

ในการจ้างและแต่งตั้งเลขาธิการ ให้คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๐) (๑๑) และ (๑๒)

ฯลฯ

ฯลฯ”

“มาตรา ๓๒ เลขาธิการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญาผู้เข้าร่วมงาน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงาน

(๑๓) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด”

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติคนปัจจุบันจะพ้นตำแหน่งตามวาระในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ได้คัดเลือกและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๕ คน และกรรมการได้คัดเลือกกันเองเป็นประธานและเลขานุการฯ ดังนี้

๒.๑.๑ นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์	เป็นประธานกรรมการสรรหา
๒.๑.๒ นายเอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์	เป็นกรรมการ
๒.๑.๓ นายนิมิตร เทียนอุดม	เป็นกรรมการ
๒.๑.๔ นายศิริชัย ชูประวัติ	เป็นกรรมการ
๒.๑.๕ นายประดิษฐ์ สินธวันรงค์	เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยคำสั่งกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน ๓ คน จากผู้สมัครที่ได้ยื่นใบสมัครไว้ถูกต้องครบถ้วน เพื่อเสนอให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติพิจารณาทำสัญญาจ้างและแต่งตั้งเป็นเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

๒.๒ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาในขณะแต่งตั้งแล้ว ไม่พบว่ามีกรรมการสรรหาผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ โดยเฉพาะตามมาตรา ๓๒ (๑๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้สัญญา ผู้เข้าร่วมงาน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงาน” คณะกรรมการสรรหาได้ประชุมและดำเนินกระบวนการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ รับการแต่งตั้ง ถึงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๕ และได้ประชุมสัมภาษณ์ผู้สมัครและพิจารณาสรรหา เพื่อเสนอรายชื่อผู้สมัครที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติต่อคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อพิจารณาคัดเลือกจำนวน ๓ รายชื่อ ทั้งนี้ ก่อนการสัมภาษณ์และพิจารณาสรรหาผู้สมัครดังกล่าว คณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาทั้ง ๓ ท่าน โดยที่ประชุมเห็นชอบตามที่สำนักกฎหมาย (ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสรรหา) เสนอว่า กรรมการสรรหาทั้ง ๓ ท่าน ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ตามรายงานที่เสนอต่อประธานกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข)

๒.๓ เนื่องจากการลงนามในบันทึกความร่วมมือ (MOU) เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นการลงนามร่วมของอธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม และเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อแสดงถึงความร่วมมือในการสร้างหลักประกันสุขภาพที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชนไทยระหว่างกรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามนโยบายของรัฐบาล โดยบันทึกความร่วมมือนี้นี้ดังกล่าว

มุ่งหมายที่จะ (๑) ร่วมกันพัฒนาระบบสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (๒) ร่วมกันพัฒนาระบบบริหารจัดการ (๓) ร่วมกันพัฒนาระบบการจ่ายเงินค่าบริการให้หน่วยบริการหรือสถานพยาบาล โดยมีได้กำหนดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ หรือส่งมอบผลงานตามบันทึกความร่วมมือนี้แต่ประการใด เพียงแต่เป็นการแสดงเจตนาร่วมกันที่จะดำเนินการในการกิจของตนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเท่านั้น

๓. ข้อหาหรือ

เนื่องจากการประชุมคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ เพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่ได้รับการสรรหาให้เป็นเลขาธิการ สปสช. ปรากฏว่ามีกรรมการบางส่วนมีความกังวลเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ ประธานกรรมการว่าจะขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ เพราะการลงนามในบันทึกความร่วมมือ (MOU) คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงมีมติมอบให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการด่วน โดยมีประเด็นหาหรือว่า การทำบันทึกความร่วมมือ ๓ ฝ่าย เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ จะถือเป็นการทำสัญญาหรือเกิดเป็นคู่สัญญากับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่เข้าลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ และกรณีนายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ ประธานกรรมการสรรหาซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงแรงงาน และเป็นประธานกรรมการประกันสังคม โดยตำแหน่ง จะมีผลทำให้นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามตามนัยมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า บันทึกความร่วมมือในการสร้างหลักประกันสุขภาพที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชนไทยและระบบบริการในภาพรวม ระหว่าง กรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บันทึกความร่วมมือที่ ๐๐๒/๒๕๕๕) เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นสัญญาหรือไม่ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบันทึกความร่วมมือดังกล่าวแล้ว มีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) จะร่วมกันพัฒนาสิทธิประโยชน์ที่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ทั้งด้านบริการสาธารณสุข และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่น สอบถามข้อมูล การขอความช่วยเหลือ หรือการร้องเรียนด้านประกันสุขภาพ เพื่อให้ทุกคนได้รับบริการตามความจำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ (๒) จะร่วมกันพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีทิศทางที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน หรือมีความเป็นเอกภาพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อระบบในภาพรวม ฯลฯ และ (๓) จะร่วมกันพัฒนาระบบการจ่ายเงินค่าบริการให้หน่วยบริการหรือสถานพยาบาล เพื่อนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการได้รับบริการสาธารณสุข และการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพในระยะยาว ฯลฯ พิจารณาดังกล่าวแล้วเห็นว่า สาระสำคัญของบันทึกความร่วมมือดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาในอันที่จะก่อให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมายหรือมีความมุ่งหมายโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ต่อกัน ด้วยเหตุนี้ บันทึกความร่วมมือจึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญา

ดังนั้น นิติบุคคลที่ได้ลงนามในบันทึกความร่วมมือดังกล่าว จึงมิใช่ “คู่สัญญา” กับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการสรรหาเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แม้จะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงแรงงาน และเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมโดยตำแหน่ง และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้ลงนามในบันทึกความร่วมมือดังกล่าวก็ตาม เมื่อบันทึกความร่วมมือไม่ใช่สัญญา ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น นายสมเกียรติฯ จึงไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการสรรหาตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม¹ ประกอบกับมาตรา ๓๒ (๑๒)² แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๕

¹มาตรา ๓๑ ให้สำนักงานมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทุกตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการ

ในการจ้างและแต่งตั้งเลขาธิการ ให้คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคน ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๙) (๑๐) (๑๑) และ (๑๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

²มาตรา ๓๒ เลขาธิการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญา ผู้เข้าร่วมงาน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงาน

ฯลฯ

ฯลฯ