

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
ในการรับเรื่องร้องเรียน สอบสวน และดำเนินการกับผู้ซึ่งพ้นสภาพ
จากการเป็นหน่วยบริการ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สปสช ๙.๗๙/๘๘๗๙ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการสอบสวนที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการสอบสวนหน่วยบริการกรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตรวจพบว่า หน่วยบริการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่กำหนด และกรณีที่ได้รับบริการไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรหรือตามสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้จากหน่วยบริการหรือหน่วยบริการเรียกเก็บค่าบริการโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บ หรือเรียกเก็บเกินอัตราที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ในการกำกับดูแลหน่วยบริการและเครือข่ายบริการในการให้บริการสาธารณสุขให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด และอำนวยความสะดวกในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้รับบริการที่ร้องเรียนหน่วยบริการเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุข และกรณีไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรหรือตามสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการ หรือกรณีหน่วยบริการเรียกเก็บค่าบริการโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บ ในกรณีเรื่องร้องเรียนใดที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่สามารถยุติเรื่องได้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขสอบสวนตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ

ในการดำเนินการสอบสวน คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาเรื่องที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตรวจสอบพบว่า หน่วยบริการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ และพิจารณาเรื่องสอบสวนร้องเรียนตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ยกเลิกสัญญาการให้บริการสาธารณสุขกับโรงพยาบาลเอกชนจำนวน ๙ แห่ง การเป็นหน่วยบริการของโรงพยาบาลดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ประกาศการยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการของโรงพยาบาลดังกล่าวเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วกันเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๕

ในระหว่างการสอบสวนหน่วยบริการ คณะกรรมการสอบสวนมีข้อขัดข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหน่วยบริการที่ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการ และอำนาจในการเรียกหรือขอให้หน่วยบริการที่ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา เนื่องจากหน่วยบริการที่ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการกล่าวอ้างว่าไม่ได้เป็นหน่วยบริการแล้ว จึงไม่มีหน้าที่ในการชี้แจงหรือจัดส่งเอกสารดังกล่าว

คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๖ มีมติมอบสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นอำนาจการสอบสวนเรื่องร้องเรียนโรงพยาบาลที่ไม่ได้เป็นหน่วยบริการในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ในกรณีที่มีการร้องเรียนหน่วยบริการซึ่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติรับเรื่องไว้ในขณะที่ยังเป็นหน่วยบริการ และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยยังไม่ได้ส่งให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขเพื่อดำเนินการสอบสวน ต่อมา หน่วยบริการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการ หากเป็นกรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตรวจสอบพบว่าหน่วยบริการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่กำหนด หรือเป็นกรณีที่หน่วยบริการเรียกเก็บเงินโดยไม่มีความชอบที่จะเรียกเก็บ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขเพื่อให้มีการสอบสวนตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ได้หรือไม่

๒. ในกรณีที่มีการร้องเรียนหน่วยบริการ ซึ่งในขณะที่ร้องเรียนหน่วยบริการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการแล้ว แต่เหตุแห่งการร้องเรียนเกิดขึ้นในขณะที่หน่วยบริการนั้นยังเป็นหน่วยบริการอยู่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะรับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้พิจารณาได้หรือไม่ และโดยที่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ มิได้กำหนดระยะเวลาการร้องเรียนไว้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะนำอายุความใช้สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากมูลละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด มาใช้กับการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ได้หรือไม่

๓. ในกรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติรับเรื่องร้องเรียนและเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวน แต่ในระหว่างการสอบสวนหน่วยบริการนั้นได้ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการ คณะกรรมการสอบสวนจะมีอำนาจสอบสวนต่อได้หรือไม่ และคณะกรรมการสอบสวนจะใช้อำนาจสั่งให้หน่วยบริการที่ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือจัดส่งเอกสารหลักฐาน ได้หรือไม่

๔. ในกรณีตาม ๑. และ ๓. หากคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานตามมาตรา ๕๗ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะสามารถลงโทษตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้หรือไม่

๕. หากผลการสอบสวนพบว่าการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ หรือมีการกระทำตามที่ถูกร้องเรียนตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่หน่วยบริการที่ถูกร้องเรียนได้ถูกยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการแล้ว คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขจะมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณารวมสี่ประเด็น โดยคณะกรรมการฯ มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและคณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนและสอบสวนหน่วยบริการที่พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้ว ในกรณีการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขตามมาตรา ๕๗ และเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์กำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการด้านสาธารณสุขของสถานบริการ^๑ ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการ^๒ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ รวมทั้งกำหนดกระบวนการคุ้มครองและเยียวยาผู้รับบริการซึ่งได้รับผลกระทบจากการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการไว้ในหมวด ๘ การกำกับมาตรฐานหน่วยบริการ โดยมาตรา ๕๗^๓

^๑มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ของเอกชน และของสภาวิชาชีพ หน่วยบริการการประกอบโรคศิลปะสาขาต่าง ๆ และสถานบริการสาธารณสุขอื่นที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยบริการ” หมายความว่า สถานบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๕๗ ในกรณีที่สำนักงานตรวจสอบพบว่าหน่วยบริการใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่กำหนด ให้รายงานต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา

(มีต่อหน้าถัดไป)

วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในกรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตรวจพบว่าหน่วยบริการใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุข ให้รายงานต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา และมาตรา ๕๙^๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้รับบริการซึ่งไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรหรือตามสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการ หรือหน่วยบริการเรียกเก็บค่าบริการโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บหรือเรียกเก็บเกินกว่าอัตราที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด หรือไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการภายในระยะเวลาอันสมควร มีสิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อให้มีการสอบสวนหน่วยบริการนั้นได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

คณะกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนตามความเหมาะสมประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานในด้านการแพทย์ การสาธารณสุข และกฎหมาย ผู้แทนองค์กรเอกชน หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณา มีหน้าที่สอบสวนและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานอาจแต่งตั้งไว้ล่วงหน้าเป็นจำนวนหลายคณะเพื่อให้ดำเนินการสอบสวนโดยเร็วได้

การสอบสวนต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ถ้ายังดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน และถ้ายังดำเนินการไม่แล้วเสร็จอีก ให้รายงานคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเพื่อพิจารณามีคำสั่งให้ขยายเวลาได้เท่าที่จำเป็น

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจขอให้หน่วยบริการ เครือข่ายหน่วยบริการ ผู้ร้องเรียน หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาได้

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเพื่อพิจารณาต่อไป

ให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานพิจารณาออกคำสั่งตามมาตรา ๕๘ หรือมาตรา ๕๙ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการสอบสวน

“มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้รับบริการผู้ใดไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรหรือตามสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้จากหน่วยบริการหรือหน่วยบริการเรียกเก็บค่าบริการจากตนโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บหรือเรียกเก็บเกินกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนด หรือไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการภายในระยะเวลาอันสมควร ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานเพื่อให้มีการสอบสวน และให้นำความในมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่า หน่วยบริการไม่ได้กระทำตามที่ถูกร้องเรียนให้เลขาธิการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผลการสอบสวนดังกล่าว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า หน่วยบริการมีการกระทำตามที่ถูกร้องเรียน ให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ตักเตือนเป็นหนังสือให้หน่วยบริการนั้นปฏิบัติตามผู้ร้องเรียนให้เหมาะสมหรือถูกต้องตามสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องเรียนนั้น สำหรับกรณีร้องเรียนว่าหน่วยบริการไม่อำนวยความสะดวก หรือไม่ปฏิบัติตามสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องเรียน

(๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้หน่วยบริการนั้นคืนเงินค่าบริการส่วนเกินหรือที่ไม่มีสิทธิเรียกเก็บให้แก่ผู้ร้องเรียนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปีนับแต่วันที่เก็บค่าบริการนั้นจนถึงวันที่จ่ายเงินคืน และในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งให้นำความในมาตรา ๕๘ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีที่เกิดผลการสอบสวนปรากฏว่าหน่วยบริการใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่กำหนด ให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขดำเนินการกับหน่วยบริการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ เช่น มีคำสั่งเตือนให้หน่วยบริการปฏิบัติโดยถูกต้อง มีคำสั่งให้หน่วยบริการชำระค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาท สำหรับการกระทำความผิดแต่ละครั้ง หรือแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ ผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านสาธารณสุขซึ่งอาจมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำผิดของหน่วยบริการ และในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า หน่วยบริการมีการกระทำตามที่ถูกร้องเรียน มาตรา ๕๙ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขมีอำนาจตักเตือนเป็นหนังสือให้หน่วยบริการนั้นปฏิบัติตามผู้ร้องเรียนให้เหมาะสมหรือถูกต้องตามสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องเรียนนั้น หรือออกคำสั่งเป็นหนังสือให้หน่วยบริการคืนเงินค่าบริการส่วนเกินหรือที่ไม่มีสิทธิเรียกเก็บให้แก่ผู้ร้องเรียน รวมทั้งในกรณีที่มีการกระทำผิดของหน่วยบริการเป็นการกระทำความผิดร้ายแรงหรือเกิดซ้ำหลายครั้ง มาตรา ๖๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ก็ได้กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติรายงานต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข

^๕มาตรา ๕๘ ในกรณีที่ผลการสอบสวนตามมาตรา ๕๗ ปรากฏว่าหน่วยบริการใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด ให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการกระทำโดยไม่เจตนาให้มีคำสั่งเตือนให้ปฏิบัติโดยถูกต้อง

(๒) ในกรณีที่มีเจตนากระทำความผิด ให้มีคำสั่งให้หน่วยบริการนั้นชำระค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาท สำหรับการกระทำความผิดแต่ละครั้ง และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้เลขาธิการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

(๓) แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านสาธารณสุขซึ่งอาจมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำผิดของหน่วยบริการ และให้มีการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗มาตรา ๖๐ ในกรณีที่การกระทำผิดของหน่วยบริการตามมาตรา ๕๘ หรือมาตรา ๕๙ เป็นการกระทำความผิดร้ายแรงหรือเกิดซ้ำหลายครั้ง ให้เลขาธิการรายงานต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานเพื่อพิจารณาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งเพิกถอนการขึ้นทะเบียนของหน่วยบริการนั้น

(๒) แจ้งต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๓) แจ้งต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเพื่อให้มีการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้บริหารของหน่วยบริการ ในกรณีที่เป็นสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ

(๔) แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านสาธารณสุขซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำผิดของหน่วยบริการ และให้มีการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อพิจารณาดำเนินการกับหน่วยบริการตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น การสั่งเพิกถอน การขึ้นทะเบียนของหน่วยบริการ การแจ้งต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

นอกจากนี้ ในกระบวนการสอบสวนตามมาตรา ๕๗^๙ และการสอบสวนข้อร้องเรียนตามมาตรา ๕๙^๙ ที่ให้นำความในมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มาตรา ๕๗ วรรคห้า^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจขอให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาได้ หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษอาญาตามมาตรา ๖๓^{๑๑}

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘^{๑๒} มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐^{๑๓} ในหมวด ๘ การกำกับมาตรฐานหน่วยบริการ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กระหนาบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และการบังคับใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด ดังนั้น ในการกำกับมาตรฐานของหน่วยบริการ หน่วยบริการจึงต้องเป็น “หน่วยบริการ”^{๑๔} ตามความหมายที่มาตรา ๓ บัญญัติไว้ กล่าวคือ เป็นหน่วยบริการที่ยังคงมีสถานะขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ อยู่ในขณะที่ยื่นเรื่องร้องเรียน ดำเนินการสอบสวน และดำเนินมาตรการต่าง ๆ กับหน่วยบริการนั้น และโดยที่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ มิได้มีบทบัญญัติใดให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการสอบสวน หรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนหรือสอบสวนผู้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้วได้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนหน่วยบริการนั้นไว้พิจารณาสอบสวน และคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่มีอำนาจสอบสวนการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขตามมาตรา ๕๗ และเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๕๙ ต่อผู้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้วได้

ประเด็นที่สอง หากในระหว่างการสอบสวน หน่วยบริการพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการ คณะกรรมการสอบสวนจะใช้อำนาจตามมาตรา ๕๗ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ สั่งให้ผู้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือจัดส่งเอกสารหลักฐาน ได้หรือไม่ และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จะสามารถลงโทษตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการสอบสวน

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๖๓ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ไม่มีอำนาจสอบสวนผู้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้วได้ คณะกรรมการสอบสวนจึงไม่มีอำนาจตามมาตรา ๕๗ วรรคห้า^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่จะสั่งให้ผู้ซึ่งพ้นสภาพจากเป็นหน่วยบริการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาสอบสวนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของผู้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการหรือเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๕๙^{๑๖} ได้ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีเหตุที่จะลงโทษตามมาตรา ๖๓^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขจะมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กับผู้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้ว ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มิได้มีบทบัญญัติใดให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘^{๑๘} และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกับผู้ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้วได้ ประกอบกับมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ บัญญัติอยู่ในหมวด ๘ การกำกับมาตรฐานหน่วยบริการ ที่ใช้บังคับกับหน่วยบริการที่ยังขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แม้ผลการสอบสวนจะพบว่าหน่วยบริการปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๑๘ (๑)^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือมีการกระทำตามที่ถูกร้องเรียนตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อหน่วยบริการดังกล่าวได้พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้ว คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขจึงไม่มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กับผู้นั้นได้

ประเด็นที่สี่ ในกรณีที่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้กำหนดระยะเวลาการร้องเรียนหน่วยบริการไว้ จะนำอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากมูลละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้กับการรับเรื่องร้องเรียนหน่วยบริการ ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ บัญญัติให้ผู้รับบริการซึ่งไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรหรือตามสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่กำหนดตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จากหน่วยบริการหรือหน่วยบริการเรียกเก็บค่าบริการจากตนโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บหรือเรียกเก็บเกินกว่าอัตรา

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๙}มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ และเครือข่ายหน่วยบริการ และกำหนดมาตรการในการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด หรือไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการภายในระยะเวลาอันสมควร มีสิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อให้การสอบสวนการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยบริการ ไม่ใช่การใช้สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากมูลละเมิดกรณีจึงไม่สามารถนำอายุความตามมาตรา ๔๔๘^{๒๑} วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีข้อสังเกตว่า แม้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข จะไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียน สอบสวน และมีคำสั่งดำเนินการกับหน่วยบริการที่พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ^{๒๒} ได้ แต่เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาปัญหากรณีที่หน่วยบริการปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุข หรือมีการกระทำตามที่ผู้รับบริการร้องเรียนตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ^{๒๔} สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอาจพิจารณาส่งเรื่องที่อยู่ระหว่างการร้องเรียนหรือการสอบสวนดังกล่าวไปยังหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายที่กำหนดดูแลหน่วยบริการที่พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการนั้น เพื่อใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นเองในการพิจารณาดำเนินการให้มีการสอบสวนหน่วยบริการที่พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการ รวมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทางด้านสาธารณสุขซึ่งอาจมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำผิดของหน่วยบริการที่พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการแล้วได้ เช่น กรมสนับสนุนบริการสุขภาพซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล แพทยสภาซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม นอกจากนี้ หากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ควรมีบทบัญญัติให้อำนาจรับเรื่องร้องเรียน สอบสวน และดำเนินการกับหน่วยบริการที่พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการ และควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้สิทธิร้องเรียนเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่นำมาใช้พิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในกระบวนการสอบสวน ก็สมควรที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการร้องเรียน การรับเรื่องร้องเรียน การสอบสวน และการดำเนินการกับหน่วยบริการที่พ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการให้เกิดความเหมาะสมต่อไปได้

^{๒๑}มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหาญรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

อนึ่ง โดยที่ปัญหาที่ขอหารือมานี้สืบเนื่องจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ยกเลิกสัญญาการให้บริการสาธารณสุขที่ทำกับหน่วยบริการและประกาศยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการ ในระหว่างที่มีการสอบสวนหรือร้องเรียนหน่วยบริการตามมาตรา ๕๗^{๒๓} หรือมาตรา ๕๙^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ จึงสมควรที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินมาตรการกับหน่วยบริการนั้นให้แล้วเสร็จเสียก่อนที่หน่วยบริการดังกล่าวจะพ้นสภาพจากการเป็นหน่วยบริการ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในกรณีเดียวกันกับที่ขอหารืออีก นอกจากนี้ อาจพิจารณากำหนดมาตรการอื่นในการดำเนินการกับหน่วยบริการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องที่มีได้เกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขหรือเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฯ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๖๖

^{๒๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น