

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเป็นหน่วยงานร่วมจัดระบบหลักประกันสุขภาพของคนต่างชาติ
ที่พำนักในประเทศไทย

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สปสช. ๔๐๓/๑๙๑๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ มอบหมายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีรายละเอียด และข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากนโยบายเร่งด่วนข้อ ๑.๖ ของรัฐบาล และนโยบายรัฐบาล ด้านต่างประเทศ ข้อ ๗ ที่เน้นการเพิ่มบทบาทของประเทศไทย ในการสร้างความมั่นคงทั้งด้าน เศรษฐกิจและสังคม และนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ที่ให้ทุกหน่วยงานสนับสนุนให้ ดำเนินการเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีสุขภาพโลกทั้งระดับภูมิภาค เพื่อรองรับ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและระดับนานาชาติ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเกิดประโยชน์ ร่วมกันทั้งระดับทวีป ภูมิภาค และระดับโลก

เพื่อช่วยสนับสนุนให้การขับเคลื่อนการสร้างหลักประกันสุขภาพของประเทศ เพื่อนบ้านและประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติควรเป็นส่วนหนึ่งในองค์ประกอบหลักของกระบวนการระดับนานาชาติดังกล่าวด้วย ดังนี้

๑.๑ เป็นหน่วยงานสนับสนุนการร่วมสร้างหลักประกันให้กับประเทศกำลัง พัฒนาโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มอาเซียนและอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

๑.๒ เป็นหน่วยงานสนับสนุนการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้หลักประกันสุขภาพ นานาชาติ

๑.๓ เป็นหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในการขับเคลื่อนหลักประกันสุขภาพ ในเวทีโลก

๑.๔ เป็นหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในการจัดระบบหลักประกันสุขภาพ ของคนต่างชาติที่พำนักในประเทศไทย

๒. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๒.๑ ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านและอาเซียน

๒.๒ ภาพลักษณ์ของประเทศไทยมีความโดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นการสนับสนุนสิทธิการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็น ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐาน และกระทรวงการต่างประเทศสามารถใช้เป็นยุทธวิธีในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการทางการทูตได้เป็นอย่างดี

๒.๓ ช่วยลดภาระในการดูแลประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งบางส่วนมีการเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทยเมื่อเจ็บป่วย หากมีหลักประกันสุขภาพก็สามารถรับภาระด้านค่าใช้จ่ายได้ และอาจมีส่วนเพิ่มความมั่นคงด้านการเงินแก่ระบบสาธารณสุขไทยได้

๓. ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๕ บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมอบหมาย

๔. ข้อหารือ

๔.๑ ตามมติคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติครั้งนั้น ได้มอบหมายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ที่สนับสนุนการสร้างหลักประกันสุขภาพต่างประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน และร่วมจัดระบบประกันสุขภาพให้กับคนต่างชาตินักที่เข้ามาพำนักในประเทศไทย ตามนโยบายรัฐบาลในการเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีสุขภาพโลก ทั้งระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ เช่น

(๑) เป็นหน่วยงานสนับสนุนการร่วมสร้างหลักประกันให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มอาเซียนและอื่น ๆ ตามนโยบายรัฐบาล

(๒) เป็นหน่วยงานสนับสนุนการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้หลักประกันสุขภาพนานาชาติ

(๓) เป็นหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในการขับเคลื่อนหลักประกันสุขภาพในเวทีโลก

(๔) เป็นหน่วยงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในการจัดระบบหลักประกันสุขภาพของคนต่างชาตินักที่พำนักในประเทศไทย

จึงขอหารือว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหรือมอบหมายให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการสร้างหลักประกันสุขภาพต่างประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน และร่วมจัดระบบประกันสุขภาพให้กับคนต่างชาติที่เข้ามาพำนักในประเทศไทยตามมาตรา ๑๘ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่สร้างหลักประกันสุขภาพต่างประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน และร่วมจัดระบบประกันสุขภาพให้กับคนต่างชาติที่เข้ามาพำนักในประเทศไทยตามมาตรา ๒๖ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เรียบร้อยแล้ว สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีหน้าที่ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือจะมีข้อขัดข้อง หรือข้อสังเกตทางกฎหมายใด ๆ หรือไม่

๔.๒ คำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หมายถึงบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น หรือหมายถึงบุคคลทุกคน เช่น บุคคลที่พำนักอยู่หรือพักอาศัยอยู่หรือเข้ามาในประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕^๑ คือ โดยที่มาตรา ๕๒^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้ชนชาวไทยย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการ

^๑หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ชนชาวไทยย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และการให้บริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมเท่าที่จะกระทำได้ และมาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ จึงต้องจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน โดยมีองค์กรกำกับดูแลซึ่งจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อจัดการให้มีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพทั่วประเทศ และให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันทุกคน นอกจากนี้เนื่องจากในปัจจุบันระบบการให้ความช่วยเหลือในด้านการรักษาพยาบาลได้มีอยู่หลายระบบ ทำให้มีการเบิกจ่ายเงินซ้ำซ้อนกัน จึงสมควรนำระบบการช่วยเหลือดังกล่าวมาจัดการรวมกันเพื่อลดค่าใช้จ่ายในภาพรวมในด้านสาธารณสุขมิให้เกิดการซ้ำซ้อนกันดังกล่าว และจัดระบบใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๕๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และการให้บริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และมาตรา ๘๒^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ จึงต้องจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน โดยมีองค์กรกำกับดูแล ซึ่งจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อจัดการให้มีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพทั้งประเทศ และให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันทุกคน ซึ่งต่อมามาตรา ๕๑^๔ และมาตรา ๘๐ (๒)^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน ฉะนั้น บุคคลที่มีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงหมายถึงบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยไม่ได้หมายถึงบุคคลสัญชาติอื่นที่พำนักอยู่หรือพักอาศัยอยู่หรือเข้ามาในประเทศไทยด้วยแต่อย่างใด ซึ่งปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๒๔/๒๕๕๕^๗

^๓มาตรา ๘๒ รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

^๔มาตรา ๕๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์

^๕มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

๑.๒๓

๑.๒๓

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

๑.๒๓

๑.๒๓

^๖มาตรา ๕ บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับบริการ เว้นแต่ผู้ยากไร้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่ต้องจ่ายค่าบริการ

ประเภทและขอบเขตของบริการสาธารณสุขที่บุคคลจะมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขยายบริการสาธารณสุขไปยังผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๕๓ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๒๔/๒๕๕๕)

ดังนั้น การจะนำมาตรา ๑๘ (๑๔)^๕ และมาตรา ๒๖ (๑๔)^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไปใช้กับบุคคลอื่นที่ไม่มีสัญชาติไทยย่อมกระทำมิได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะมีนโยบายให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตามข้อหาหรือดังกล่าว จึงกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๖

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานมอบหมาย