

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สารส. ๑๙๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า โดยที่มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร ๕๗๐๐/๑๗๑๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ขอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขดังต่อไปนี้ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมีภารกรรมดำเนินการแทนผู้อำนวยการคนก่อนมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ โดยนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ดำเนินการแทนผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ครบวาระสามปีในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ มีมติให้นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ดำเนินการแทนผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอีกภาระหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะประธานกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สารส. ๑๓๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรียนเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งให้ นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ดำเนินการแทนผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอีกภาระหนึ่ง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ต่อมา สำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๗๓๐ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งว่า รองนายกรัฐมนตรี (พลตรี สนั่น ชัยประสาสน) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาบททวนข้อเสนออีกครั้ง หนึ่งก่อนนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๑. เนื่องจากมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี ดังนั้น การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจะมีผลสมบูรณ์ เมื่อคณะกรรมการรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเสนอ และโดยที่ กระทรวงบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งโดยให้มีผลย้อนหลังได้ ประกอบกับไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งจะเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีแต่งตั้งก่อนวันที่ผู้บริหารของหน่วยงานจะครบวาระการดำเนินการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ให้ดำเนินการแทนผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นวาระที่สอง โดยมีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการรัฐมนตรีมีมติให้หรือไม่

๒. ในการนี้ที่กระทำการณสุขยืนยันขอให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เห็นควรให้กระทำการณสุขหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขพิจารณาแล้ว เห็นว่า การแต่งตั้งให้นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป เป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในวาระที่สองต่อเนื่องจากวาระแรก เพื่อให้การบริหารงานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และปรากฏข้อเท็จจริงว่านายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมาตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ จนถึงปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ นอกจากนี้ คณะกรรมการรัฐมนตรีก็เคยมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ให้เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ตามที่คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขขอแต่งตั้ง เช่นกัน ดังนั้น จึงขอหารือว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี) และผู้แทนสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร สามารถกลั่นกรองการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้บริหารองค์กรของรัฐได้จริงทำให้การใช้อำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรของรัฐเป็นการใช้อำนาจโดยมีเงื่อนไข ดังนั้น การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้คุลพินิจโดยคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขต้องเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเพื่อให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการเสนอเรื่องให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้งผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงควรเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณา ก่อนวันที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจะครบวาระการดำรงตำแหน่งด้วย ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ เข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอีกวาระหนึ่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว

^๑ มาตรา ๑๓ ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี

คุณสมบัติของผู้อำนวยการให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

แต่กระบวนการเสนองานภายในกระทรวงสาธารณสุขเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีล่าช้า กล่าวคือ ประธานกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีหนังสือถึงเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ อันเป็นเวลาภัยหลังจากที่นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ซึ่งสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีมีหนังสือขอให้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขพิจารณาบทหวาน เกี่ยวกับการขอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขโดยมีผลย้อนหลัง และปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปด้วยว่า ในระหว่างที่คณะกรรมการรัฐมนตรียังมีได้ พิจารณาให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งดังกล่าว คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้นายพงษ์พิสุทธิ์ฯ รักษาการแทนผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข แต่โดยที่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขไม่มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบันตามมาตรา ๕ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขฯ ดังนั้น การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนจึงต้องเป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการรักษาการแทน โดยให้รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขรักษาการแทน

เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข แต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี การได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีจึงเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เมื่อคณะกรรมการรัฐมนตรียังมีได้ให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งดังกล่าวก็สามารถดำเนินการให้ถูกต้องได้ เนื่องจากยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครองซึ่งตามข้อเท็จจริงก็ยังไม่มีคำสั่งของคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันดังกล่าวแต่อย่างใด และหากคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขต้องมีคำสั่งแต่งตั้งนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในวาระที่สอง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่คณะกรรมการรัฐมนตรี มีมติเพื่อให้กระบวนการแต่งตั้งมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

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

^๔ มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันและโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ	ฯลฯ
(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน	ฯลฯ

หน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมานานถึงปัจจุบัน แต่โดยที่มาตรา ๑๔^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขฯ กำหนดให้ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีภาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระ ติดต่อกัน ดังนี้ เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายพงษ์พิสุทธิ์ฯ จึงต้องนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในวาระแรก ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ระยะเวลาที่รักษาการแทน และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามการแต่งตั้ง ทั้งนี้ รวมกันแล้วต้องไม่เกินหกปี

(นายอัชพร จาจินดา)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๘

^๑ มาตรา ๑๔ ให้ผู้อำนวยการมีภาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน
นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออกจาก
(๓) คณะกรรมการให้ออกด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ