

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลคู่สัญญาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ สปสช. ๐๓/๙๕๕๑ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ มีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการของสำนักงาน รวมทั้งเป็นผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีหน้าที่ในการจัดระบบให้บริการสาธารณสุข เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันด้านสุขภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ซึ่งในการดำเนินกิจการเลขาธิการต้องลงนามเป็นคู่สัญญากับนิติบุคคลในฐานะผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีนายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เป็นเลขาธิการ ระหว่างดำรงตำแหน่งเลขาธิการ นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การเภสัชกรรม โดยองค์การเภสัชกรรมเป็นรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ผลิตหรือจัดหาและเวชภัณฑ์ที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม และเมื่อคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ประกาศให้ผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับความคุ้มครองยาต้านไวรัสโรคเอดส์ ทำให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีความจำเป็นต้องจัดหาต้านไวรัสโรคเอดส์ในภาพรวม เพื่อให้ได้ยาที่ดีมีคุณภาพและราคาเหมาะสมสำหรับให้หน่วยบริการในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติใช้ให้บริการแก่ผู้ป่วยเอดส์อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ซึ่งองค์การเภสัชกรรมเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายเพียงรายเดียวภายในประเทศ โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดซื้อจากรัฐวิสาหกิจจึงจะต้องจัดซื้อจากองค์การเภสัชกรรม แต่พบปัญหาทางกฎหมายว่า การที่นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ ในฐานะเลขาธิการจะลงนามเป็นคู่สัญญากับองค์การเภสัชกรรมนั้น จะมีผลให้นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่งเห็นว่า การที่นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ ในฐานะเลขาธิการจะไปทำสัญญาหรือข้อตกลงซื้อขายยากับองค์การเภสัชกรรมในอนาคตนั้น ไม่เข้าข่ายเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากการทำสัญญาหรือข้อตกลงซื้อขายดังกล่าวเป็นการทำกับนิติบุคคลภาครัฐ นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ มิได้เข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงในฐานะส่วนตัวที่อาจเกิดประโยชน์ได้เสีย แต่เป็น

การเข้าทำสัญญาตามนโยบายในฐานะฝ่ายธุรการของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เพราะหน่วยงานของรัฐทั้งสองฝ่ายต่างเป็นตัวแทนรัฐและต่างมีวัตถุประสงค์ในการจัดการให้เกิดระบบการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนเป็นสำคัญ จึงไม่ถือว่านายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ มีส่วนได้เสียกับองค์การเภสัชกรรมซึ่งเป็นคู่สัญญา หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ความเห็นที่สองเห็นว่า การที่นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ มีฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการเภสัชกรรมขององค์การเภสัชกรรมแล้วภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันแต่งตั้งเมื่อใดที่องค์การเภสัชกรรมเป็นคู่สัญญากับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เมื่อนั้นต้องถือว่านายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ว่านิติบุคคลคู่สัญญาจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือมีส่วนได้เสียกับกิจการของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือไม่ก็ตาม

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การเภสัชกรรม จะทำสัญญาหรือข้อตกลงซื้อขายกับองค์การเภสัชกรรมในอนาคต จะถือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่

๒. หากความเห็นตามข้อ ๑ ถือว่านายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว เมื่อมีความจำเป็นต้องทำสัญญาซื้อขายกับองค์การเภสัชกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะกรณียาที่องค์การเภสัชกรรมเป็นผู้ผลิตหรือจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวในประเทศ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติต้องดำเนินการอย่างไร

๓. ผู้อำนวยการโรงพยาบาลหรือหน่วยบริการภาครัฐที่มีหรือไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จะถือเป็นผู้ร่วมงาน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ และมีข้อยกเว้นอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนองค์การเภสัชกรรม และผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๒ (๑๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการไว้อย่างชัดเจนว่าต้องไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้สัญญา ผู้เข้าร่วมงาน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงาน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การเภสัชกรรม ซึ่งองค์การเภสัชกรรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๐๙ ดังนั้น หากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำสัญญาหรือข้อตกลงซื้อขายกับองค์การเภสัชกรรมย่อมมีผลให้นายสงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การเภสัชกรรม และหากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำสัญญาหรือข้อตกลงซื้อขายกับองค์การเภสัชกรรมย่อมมีผลให้เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๒ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองอีก

ประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้หน่วยบริการมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การที่หน่วยบริการได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขดังกล่าวจึงเป็นการได้รับค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนที่จะถือได้ว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลหรือหน่วยบริการภาครัฐซึ่งได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้เข้าร่วมงาน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการ

^๑มาตรา ๓๒ เลขาธิการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๒) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้สัญญา ผู้เข้าร่วมงาน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงาน

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒มาตรา ๗ ในองค์การเภสัชกรรมเป็นนิติบุคคล

^๓มาตรา ๔๖ หน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการตามมาตรา ๔๔ และหน่วยบริการที่รับการส่งต่อผู้รับบริการ มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจากกองทุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

๑.ล๑

๑.ล๑

ของสำนักงานตามมาตรา ๓๒ (๑๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.
๒๕๔๕ หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๐

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น