



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งการบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ:  
กรณีการทุจริตคำรักษาพยาบาล

จัดทำโดย นางแพตริเซีย มงคลวนิช  
รหัส ๖๘๑๓๒๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักนิติธรรมกับการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ: กรณีการทุจริตค่ารักษาพยาบาล

นางแพตริเซีย มงคลวนิช<sup>๑</sup>

## บทคัดย่อ

สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่รัฐจัดสรรให้แก่บุคลากรภาครัฐและครอบครัว เพื่อเป็นหลักประกันด้านสุขภาพ และเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โดยในแต่ละปีกรมบัญชีกลางได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พบว่า ผู้มีสิทธิ (ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ผู้รับเบี้ยหวัดผู้รับบำนาญ) หรือบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิบางรายมีการใช้สิทธิสวัสดิการรักษายาบาลในลักษณะที่ผิดปกติ เช่น มีการเข้ารับบริการรักษายาบาลข้าราชการประเภทผู้ป่วยนอก ณ สถานพยาบาลของทางราชการแห่งเดียวหรือหลายแห่งในเวลาใกล้เคียงกัน และได้รับยาประเภทเดียวกันจนมีปริมาณยาสะสมเป็นจำนวนมากเกินขนาดที่ให้ผลการรักษาในแต่ละโรค หรือบางรายมีการนำยาที่ได้รับไปจำหน่าย เป็นต้น เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิสวัสดิการรักษายาบาลเกินสิทธิตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรมบัญชีกลางจะดำเนินการให้ผู้มีสิทธิส่งคืนเงินตามสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลที่ตนได้รับ เพื่อนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป และแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการสอบข้อเท็จจริงแก่ผู้มีสิทธิ หากพบว่ามีกรกระทำทุจริตให้ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการต่อไป ทั้งนี้ หากผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิได้ กรมบัญชีกลางจึงมีแนวคิดในการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลกับบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิที่มีการใช้เกินสิทธิผิดปกติอย่างมีนัยสำคัญ หรือใช้สิทธิไปในทางทุจริต

**คำสำคัญ** สิทธิสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ, การเพิกถอนสิทธิ, หลักนิติธรรม

<sup>๑</sup> อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

## บทนำ

สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่รัฐจัดสรรให้แก่บุคลากรภาครัฐและครอบครัว เพื่อเป็นหลักประกันด้านสุขภาพ และเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ความสำคัญของสวัสดิการนี้สามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ ทั้งในแง่ของการเป็นหลักประกันสุขภาพที่สำคัญ การสร้างขวัญกำลังใจและความมั่นคงในชีวิต การดึงดูดและรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพ และการส่งเสริมการดูแลสุขภาพเชิงป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้มีสิทธิ (ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ผู้รับเบี้ยหวัด และผู้รับบำนาญ) ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการรักษายาบาลมีสิทธิได้รับค่ารักษายาบาลของบุคคลในครอบครัว ได้แก่ บิดามารดา คู่สมรส และบุตร ไม่ว่าจะเป็นการเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการหรือสถานพยาบาลของเอกชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ในการรักษายาบาลอย่างต่อเนื่อง รวมถึงหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินค่ารักษายาบาลเกินสิทธิและการเรียกคืนเงินในการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล

กรมบัญชีกลางตรวจพบการใช้สิทธิผิดปกติหลายกรณี เช่น เข้ารับบริการในสถานพยาบาลหลายแห่งระยะเวลาใกล้เคียงกัน หรือมีการเข้ารับบริการเกิน ๓ สถานพยาบาลต่อเดือน ด้วยโรคเดียวกัน และได้รับยาประเภทเดียวกัน จนมีปริมาณยาสะสมจำนวนมาก เป็นต้น อันเป็นการทำให้ราชการได้รับความเสียหาย กรมบัญชีกลางได้ดำเนินการตรวจสอบพฤติการณ์การใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการรักษายาบาล ณ เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๘ พบว่า ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๘ มีผู้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลผิดปกติ จำนวน ๑๖๙ ราย ประกอบด้วยผู้มีสิทธิ จำนวน ๗๐ ราย และบุคคลในครอบครัว จำนวน ๙๙ ราย ทั้งนี้ ได้แจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการสอบข้อเท็จจริงแก่ผู้มีสิทธิ หากพบว่า มีการทุจริตให้ดำเนินการทางวินัยตามระเบียบของทางราชการต่อไป กรณีหากผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยตามระเบียบของทางราชการได้ กรมบัญชีกลางจะดำเนินการได้เพียงระงับการใช้สิทธิเบิกจ่ายตรงเท่านั้น

บทความฉบับนี้ จะเป็นการเสนอถึงการนำหลักนิติธรรมมาเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลกับบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิที่มีการใช้เกินสิทธิผิดปกติอย่างมีนัยสำคัญ หรือใช้สิทธิไปในทางทุจริต ดังนั้น การพิจารณากำหนดการเพิกถอนสิทธิจึงจะต้องกระทำอย่างระมัดระวังเพื่อให้กระทบต่อสิทธิของผู้มีสิทธิอย่างน้อยที่สุดและเท่าที่จำเป็น และต้องคำนึงด้วยว่าการตรากฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดกับหลักนิติธรรม

## ความเป็นมาของหลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทย

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่รับรู้กันเป็นวงกว้างอย่างแพร่หลายในหมู่ประชาชน เนื่องจากประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาเกิดเหตุการณ์ในทางสังคม ทางการเมือง หรือเหตุการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่มาหลายประเด็น หากถามว่าหลักนิติธรรมคืออะไร อาจเป็นการยากในการจำกัดความ เนื่องจากนักสังคมวิทยา นักวิชาการ นักกฎหมายหลาย ๆ ท่าน ก็ให้คำจำกัดความที่ต่างกันไป

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน “นิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (อ. Rule of Law)<sup>๒</sup> ซึ่งในความจริงแล้วหลักนิติธรรมเป็นหลักที่แฝงอยู่กับการปกครองและการดำเนินชีวิตของประชาชนมาตั้งแต่อดีต ซึ่งมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ๆ ยังไม่มีตัวบทกฎหมายเป็นมาตรฐานในการดำเนินชีวิตของสังคม สังคมในสมัยนั้นจึงเคลื่อนตัวโดยศีลธรรมและจารีตประเพณี เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นเป็นสังคมที่ใหญ่ขึ้น ก็เริ่มมีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อเป็นกติกาในลักษณะของการให้สิทธิ รับรองสิทธิ หรือจำกัด เพื่อใช้บังคับกับประชาชนอยู่ร่วมกัน

ศาสตราจารย์พิเศษจิตติ ดิงศักดิ์ย์ ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ว่า หลักนิติธรรม คือ “ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการ ซึ่งมีอยู่ในกฎหมาย อันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองกันว่า เป็นกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย”<sup>๓</sup>

สำหรับประเทศไทยเริ่มนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙<sup>๔</sup> โดยบัญญัติว่า “จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์ เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...” และภายหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้นำหลักนิติธรรมมาเป็นหลักการสำคัญเสมอ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓<sup>๕</sup> บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ

<sup>๒</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๕๖). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ (พิมพ์ครั้งที่ ๒). ราชบัณฑิตยสถาน.

<sup>๓</sup> จิตติ ดิงศักดิ์ย์. (๒๕๖๒). หลักวิชาชีพกฎหมาย. ใน รวมผลงานทางวิชาการของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศักดิ์ย์ เล่มที่ ๑ (หน้า ๖๖๑). สำนักงานศาลยุติธรรม.

<sup>๔</sup> ประเทศไทย. (๒๕๔๙). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙.

<sup>๕</sup> ประเทศไทย. (๒๕๖๐). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะวางกรอบบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หลักนิติธรรมจึงเปรียบเสมือนหัวใจของระบบราชการของประเทศไทย การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องนำ **“หลักนิติธรรม”** มาเป็นรากฐานในการออกแบบและปรับปรุงกฎหมาย โดยหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญหลายประการ อันได้แก่<sup>๖</sup>

๑. กฎหมายต้องมีความชัดเจนและแน่นอน

๒. กฎหมายที่ดีจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ

๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

๔. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด

๕. กฎหมายที่ดีจะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

การปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมข้างต้น จะทำให้กฎหมายมีความชอบธรรม ไม่มีลักษณะเป็นการตรากฎหมายโดยอำเภอใจ ทำให้เกิดความเสมอภาค โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ยังทำให้การตรากฎหมายมีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่ทำให้เกิดการตีความหลากหลาย

## สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบราชการไทย เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่บุคลากรภาครัฐ เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน ขวัญและกำลังใจ รวมถึงภาพลักษณ์ของระบบราชการโดยรวม โดยปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>๗</sup> เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิสวัสดิการรักษายาบาล และกรอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการโดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ สรุปลักษณะสำคัญ ได้ดังนี้

๑. คำจำกัดความ (มาตรา ๔)

“คำรักษายาบาล” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการรักษายาบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ ค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์ ค่าเลือดและส่วนประกอบของเลือดหรือสารทดแทน ค่าน้ำยาหรืออาหารทางเส้นเลือด ค่าออกซิเจน และอื่น ๆ ทำนองเดียวกันที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรค

(๒) ค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรค รวมทั้งค่าซ่อมแซมอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ดังกล่าว

<sup>๖</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (ไม่ทราบปี). หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย [เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, วิทยาลัย ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ]. ศาลรัฐธรรมนูญ.

<sup>๗</sup> ประเทศไทย. (๒๕๕๓). พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

(๓) ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าวิเคราะห์โรคแต่ไม่รวมถึงค่าธรรมเนียมแพทย์พิเศษ ค่าจ้างผู้พยาบาลพิเศษ ค่าธรรมเนียมพิเศษ และค่าบริการอื่นทำนองเดียวกันที่มีลักษณะเป็นเงินตอบแทนพิเศษ

(๔) ค่าตรวจครรภ์ ค่าคลอดบุตรและการดูแลหลังคลอดบุตร

(๕) ค่าห้องและค่าอาหาร ตลอดระยะเวลาที่เข้ารับการรักษายาบาล

(๖) ค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรค

(๗) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ

(๘) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นแก่การรักษาพยาบาลตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

“สถานพยาบาล” หมายความว่า สถานพยาบาลของทางราชการและสถานพยาบาลของเอกชน

“สถานพยาบาลของทางราชการ” หมายความว่า สถานพยาบาลซึ่งเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงสถานพยาบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กรุงเทพมหานคร สภาวิชาชีพ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก โรงพยาบาลประสานมิตร และสถานพยาบาลอื่นตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

“สถานพยาบาลของเอกชน” หมายความว่า สถานพยาบาลที่มีลักษณะการให้บริการเป็นโรงพยาบาล ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

## ๒. การได้รับสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล (มาตรา ๘)

ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลสำหรับตนเองหรือบุคคลในครอบครัวของตน ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการ ทั้งประเภทผู้ป่วยนอกหรือผู้ป่วยใน

(๒) การเข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาลของเอกชนตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ประเภทผู้ป่วยใน

(๓) การเข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาลของเอกชนที่มีใช้สถานพยาบาลตาม (๒) ประเภทผู้ป่วยใน เฉพาะกรณีที่ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวประสบอุบัติเหตุอุบัติภัยหรือมีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งหากมิได้รับการรักษายาบาลในทันทีทันใดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต

(๔) การเข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาลของเอกชนตามที่กระทรวงการคลังกำหนดประเภทผู้ป่วยนอก เป็นครั้งคราว เพราะเหตุที่สถานพยาบาลของทางราชการมีความจำเป็นต้องส่งตัวให้แก่สถานพยาบาลของเอกชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นสถานพยาบาลของเอกชนตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือไม่ก็ตาม

## ๓. การส่งคืนเงิน (มาตรา ๑๕)

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิหรือสถานพยาบาลตามมาตรา ๑๔ เบิกเงินค่ารักษายาบาลโดยไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือเกินสิทธิที่จะได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ผู้มีสิทธิหรือ

สถานพยาบาลนั้นส่งคืนเงินที่ได้รับไปจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๖.๓/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ เรื่อง หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลเกินสิทธิ และการเรียกคืนเงิน กำหนดว่า เมื่อกรมบัญชีกลางตรวจสอบพบว่า ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัว มีพฤติกรรมการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลของทางราชการผิดปกติ กรมบัญชีกลางจะดำเนินการ ดังนี้

(๑) ระงับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของบุคคลดังกล่าวในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลของทางราชการ ซึ่งผู้มีสิทธิยังสามารถนำไปเสริมจรับเงินค่ารักษาพยาบาลมายื่นเบิกกับส่วนราชการต้นสังกัด

(๒) แจ้งส่วนราชการต้นสังกัดให้สอบข้อเท็จจริง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า

(๒.๑) กรณีเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย

(๒.๒) กรณีเป็นบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ รู้เห็นและมีเจตนาทุจริต ให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการ ลูกจ้างประจำ

(๓) กรณีเป็นผู้รับเบี้ยหวัด ผู้รับบำนาญ หรือบุคคลในครอบครัวของผู้รับเบี้ยหวัด ผู้รับบำนาญ และบุคคลตาม (๒.๑) (๒.๒) หากข้อเท็จจริงใดเข้าข่ายการกระทำความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย

## ปัญหาการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

แม้ว่าเจตนารมณ์ของการจัดสวัสดิการรักษายาบาลจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของข้าราชการและครอบครัว แต่ระบบนี้ก็กลับเผชิญกับปัญหาการทุจริตและประพฤติดีมิชอบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบราชการ กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลการเบิกจ่าย ได้พบพฤติกรรมการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่ผิดปกติหลายกรณี เช่น มีการ “ขอปิงยา” โดยผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิเข้ารับบริการรักษายาบาลข้าราชการประเภทผู้ป่วยนอก ณ สถานพยาบาลของทางราชการแห่งเดียวหรือหลายแห่งในเวลาใกล้เคียงกัน และไม่ไปตามนัดหมายแพทย์ เพื่อให้ได้รับยาในปริมาณที่มากเกินไปจนความจำเป็น หรือจำนวนมากเกินขนาดที่ให้ผลการรักษาในแต่ละโรคเป็นต้น หรือบางกรณีปรากฏว่า มีการร่วมมือกับแพทย์ในโรงพยาบาลให้จ่ายยานอกบัญชีที่มีราคาสูง และเมื่อได้รับยามาแล้วก็นำไปจำหน่าย ซึ่งการกระทำดังกล่าว ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ทั้งในกรณีของการเบิกจ่ายยาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มีการเลี้ยงไปใช้ยานอกบัญชีซึ่งมีราคาสูงกว่ามาก ยาดังกล่าวก็ไม่ได้ไปใช้รักษาผู้ป่วยตามวัตถุประสงค์การจ่ายยาและผู้ป่วยก็ต้องกลับมารักษาที่โรงพยาบาล และใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลในส่วนนี้อีก ทำให้ทางราชการต้องเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อน

จากข้อมูลการตรวจสอบพฤติกรรมการใช้สิทธิผิดปกติ ณ เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๘ พบว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๘ มีผู้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษา

ผิดปกติ จำนวน ๑๖๙ ราย ประกอบด้วย ผู้มีสิทธิ จำนวน ๗๐ ราย และบุคคลในครอบครัว จำนวน ๙๙ ราย ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลเกินสิทธิและการเรียกคืนเงิน แจ่งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๖.๓/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ ทั้งนี้ จากการดำเนินการเรียกคืนเงินของบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิมีพฤติกรรมการใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการรักษายาบาลของทางราชการ ณ สถานพยาบาลของทางราชการหลายแห่ง และได้รับยาประเภทเดียวกัน จนมีปริมาณยาสะสมเป็นจำนวนมากเกินขนาดที่ให้ผลการรักษาในแต่ละโรค (Therapeutic Dose) กรมบัญชีกลางจึงได้ดำเนินการเรียกคืนเงินกับผู้ที่มีสิทธิตามกรณีศึกษา ดังนี้

๑. ระบบตรวจสอบพฤติกรรมการใช้สิทธิผิดปกติ ปรากฏข้อมูล นาง ท ซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลในครอบครัว (มารดา) ของนาง ว ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานแห่งหนึ่ง มีพฤติกรรมการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ประเภทผู้ป่วยนอก เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๕ ผิดปกติ เจ้าหน้าที่จึงได้มีการตรวจสอบข้อมูลการใช้สิทธิเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล พบว่า นาง ท. ได้เข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาลหลายแห่งด้วยโรคเดียวกัน และได้รับยาประเภทเดียวกัน ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๖๑ - เดือนมีนาคม ๒๕๖๕ ทำให้มีปริมาณยาสะสมเกินกว่าที่จะใช้ได้จริง จึงได้ดำเนินการระงับการใช้สิทธิในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ประเภทผู้ป่วยนอก ของนาง ท ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕ โดยนาง ว ยังคงสามารถนำไปเสริมรับเงินค่ารักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยนอก ของนาง ท มายื่นเบิก ณ ส่วนราชการต้นสังกัด รวมทั้งยังสามารถใช้สิทธิในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ประเภทผู้ป่วยใน ได้ตามปกติ

๒. แจ่งให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงกรณีการใช้สิทธิในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ประเภทผู้ป่วยนอก ของนาง ท อย่างผิดปกติดังกล่าว พร้อมทั้งจัดส่งรายละเอียดข้อมูลการเบิกจ่ายผู้ป่วยนอก ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๖๑ - เดือนมีนาคม ๒๕๖๕ ของนาง ท เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการต่อไป

๓. แจ่งให้สถานพยาบาลทุกแห่ง ที่ส่งเบิกค่ารักษาพยาบาลในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ประเภทผู้ป่วยนอก ของนาง ท รวมจำนวน ๑๑ แห่ง จัดส่งข้อมูลสำเนาประวัติการรักษาหรือสำเนาเวชระเบียน ประเภทผู้ป่วยนอก และรายละเอียดการส่งจ่ายยา ได้แก่ รายการยา จำนวนเม็ดยา จำนวนเงิน และวิธีการใช้ยาในแต่ละครั้ง เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อมูลการให้การรักษายาบาลว่าตรงกับข้อมูลการเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลในระบบเบิกจ่ายตรงสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการหรือไม่

๔. หน่วยงานต้นสังกัดได้จัดส่งผลการสอบข้อเท็จจริงและบันทึกการให้ถ้อยคำของนาง ท สรุปได้ดังนี้

๑) มีโรคประจำตัวหลายโรค

๒) กินยาที่ได้รับมาหมดก่อนวันที่แพทย์นัด เนื่องจากบางวันที่มีอาการป่วยจะกินยามากกว่าที่แพทย์สั่ง เพราะมีอาการแย่งจึงกินยาซ้ำเพื่อให้อาการดีขึ้น



๓) ทำยาที่ได้รับในวันที่ไปพบแพทย์หายทั้งหมดระหว่างการเดินทางกลับบ้าน จึงกลับไปขอรับยาที่หายจากแพทย์ใหม่อีกครั้ง

๔) เพื่อนบ้านแนะนำว่า มียาจากโรงพยาบาลแห่งอื่นที่ดีกว่ายาที่ได้รับจากโรงพยาบาลที่รักษาอยู่เป็นประจำ จึงได้ไปรับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลแห่งนั้น โดยไม่ทราบว่ายาที่ได้รับเป็นยาใด ซ้ำซ้อนกับยาที่มีอยู่เดิมหรือไม่

๕) ยาที่ได้รับมาถูกขโมย จึงไปขอรับยาจากแพทย์ใหม่

ทั้งนี้ หน่วยงานต้นสังกัดได้จัดส่งสำเนาเอกสารการเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลของนาง ท ที่นาง ว นำไปเบิกที่ส่วนราชการต้นสังกัด ตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน - ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ จากการตรวจสอบพบว่า ภายหลังจากที่นาง ท ถูกระงับสิทธิในระบบเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาล นาง ท ได้เข้ารับบริการ ณ สถานพยาบาลหลายแห่งด้วยโรคคนละโรค และได้รับยาคนละชนิดที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน แสดงให้เห็นว่า การใช้สิทธิเบิกจ่ายตรงของนาง ท เป็นการใช้อย่างเกินความจำเป็นและไม่เหมาะสม ส่งผลให้ทางราชการได้รับความเสียหาย แต่ไม่สามารถนำดำเนินการทางวินัยกับนาง ท ซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวได้

๕. จากการตรวจสอบเวชระเบียนและข้อมูลการเบิกค่ารักษาพยาบาล พบว่า มีพฤติกรรมการใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการรักษายาของทางราชการ ณ สถานพยาบาลของทางราชการหลายแห่ง และได้รับยาประเภทเดียวกัน จนมีปริมาณยาสะสมเป็นจำนวนมากเกินขนาดที่ให้ผลการรักษาในแต่ละโรค (Therapeutic Dose) กรมบัญชีกลางจึงได้พิจารณาเรียกคืนเงินค่ารักษาพยาบาลของนาง ท จำนวนทั้งสิ้น ๓๐๑,๗๑๖.๘๓ บาท จากนั้นนาง ว เพื่อนำส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๖. นาง ว ได้ยื่นหนังสือคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๖ กราบเรียนนายกรัฐมนตรี ณ จุดบริการประชาชน ๑๑๑๑ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขอความเป็นธรรมกรณีที่กรมบัญชีกลางเรียกคืนเงินค่ารักษาพยาบาลของนาง ท ดังกล่าว ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้นาง ว จัดส่งหลักฐานใหม่ que แสดงให้เห็นได้ว่า นาง ท มีความจำเป็นต้องใช้ยาในส่วนที่กรมบัญชีกลางเรียกคืนค่ายา โดยขอให้จัดส่งหลักฐานดังกล่าวผ่านทางส่วนราชการต้นสังกัด เพื่อกกรมบัญชีกลางจะได้ดำเนินการพิจารณาเพิ่มเติมต่อไป ต่อมา นาง ว ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยเรียกคืนเงินค่ารักษาพยาบาลกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คำอุทธรณ์ของนาง ว ฟังไม่ขึ้น จึงพิจารณายกอุทธรณ์ของนาง ว และได้มีหนังสือแจ้งให้นาง ว ดำเนินการคืนเงินแก่กรมบัญชีกลาง

๗. หน่วยงานต้นสังกัดได้ยื่นคำขอให้สำนักอัยการจังหวัดฉะเชิงเทรายื่นฟ้อง นาง ว ต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา ให้คืนเงินค่ารักษาพยาบาลที่เกินสิทธิ โดยสำนักอัยการจังหวัดฉะเชิงเทราได้ร้องขอให้กรมบัญชีกลางขึ้นให้การเป็นพยานในชั้นศาล ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นาง ว ตกลงยินยอมชดใช้เงินคืนค่ารักษาพยาบาลเต็มจำนวน ๓๐๑,๗๑๖.๘๓ บาท

จากกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดของบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิกรมบัญชีกลางสามารถดำเนินการได้แต่เพียงการเรียกคืนเงินเท่านั้น หากบุคคลในครอบครัวใช้สิทธิผิดกติซ้ำ กรมบัญชีกลางก็ต้องการดำเนินการตรวจสอบและเรียกคืนเงิน ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่ยากซับซ้อน เนื่องจากไม่สามารถเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาของผู้กระทำผิดได้

เช่นเดียวกับข้าราชการในกรณีทุจริตและได้รับโทษทางวินัยให้ออกจากทางราชการ จะไม่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น กรมบัญชีกลางจึงมีแนวคิดในการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลกับบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิที่มีการใช้เงินสิทธิผิดปกตอย่างมีนัยสำคัญ หรือใช้สิทธิไปในทางทุจริต

อย่างไรก็ดี การทบทวนและปรับปรุงกฎหมายในการเพิกถอนสิทธิ อันเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล จะต้องมิเกิดผลทางกฎหมายและจริยธรรมที่หนักแน่น เพื่อไม่ให้บ่อนทำลายความเชื่อมั่นในระบบสวัสดิการโดยรวม การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของบุคคลในกรณีทุจริตเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรง จึงจำเป็นต้องนำหลักนิติธรรม (Rule of Law) เข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและชอบด้วยกฎหมาย

## **หลักนิติธรรมกับการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้

สำหรับการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ กรณีการทุจริตรักษายาบาล นั้น ถือเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อาจจะกระทบถึงสิทธิของบุคคล จึงต้องนำหลักนิติธรรมมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ตามหลักการสำคัญได้ดังนี้

### **๑. กฎหมายต้องมีความชัดเจนและแน่นอน**

กฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่ง ข้อบังคับของรัฐ ที่ถูกตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับประชาชนทุกคน เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล รวมถึงเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนในประเทศ การตรากฎหมาย กฎเกณฑ์ จึงจำเป็นต้องมีความชัดเจนและแน่นอน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตีความที่หลากหลายและการตีความที่ต่างออกไปจากเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย โดยพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิสวัสดิการรักษายาบาล หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาล การใช้สิทธิสวัสดิการรักษายาบาล ซึ่งหากจะกำหนดหลักการการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการด้านการรักษายาบาล ย่อมกระทบต่อสิทธิของผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ การตรากฎหมายจึงจำเป็นต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย

เป็นไปอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายอันเป็นการแก้ไขกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จึงจะต้องกำหนดการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลเป็นลายลักษณ์อักษรโดยชัดแจ้ง ชัดเจน และต้องกำหนดเงื่อนไขขององค์ประกอบในการเพิกถอนสิทธิให้ครบถ้วน เพื่อไม่ให้เกิดการตีความในลักษณะขยายความ เนื่องจากกฎหมายที่มีลักษณะในการจำกัดสิทธิจะต้องตีความอย่างแคบ รวมถึงจะต้องกำหนดขอบเขตการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาให้ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสิทธิกับบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิมากเกินไป อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม

## ๒. กฎหมายที่ดีจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ

หลักความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจปกครองเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม โดยรัฐธรรมนูญได้ให้การคุ้มครองความเสมอภาคไว้ ตามมาตรา ๒๗ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลกับบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิทุกคน เป็นลักษณะการยกเว้นสิทธิเมื่อเกิดการกระทำผิดจากตัวบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ มิใช่เป็นการเลือกเพิกถอนสิทธิจากดุลพินิจตามอำเภอใจของกรมบัญชีกลางแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดบทลงโทษเมื่อมีผู้กระทำผิด ดังนั้น การกำหนดให้มีการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล จึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ประกอบกับการตรากฎหมายเพื่อเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลนั้น แม้จะเป็นการเพิกถอนสิทธิกับผู้ที่มีสิทธิบางราย แต่การที่จะเพิกถอนสิทธิบุคคลใดนั้น ย่อมมีกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการพิจารณา ซึ่งหากผู้มีสิทธิมิได้ใช้สิทธิไปในทางผิดปกติหรือแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายจากการใช้สิทธิ ก็ย่อมไม่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดหลักการดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

## ๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น หากมิได้มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งปัจจุบันยังมิได้กำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำการเพิกถอนสิทธิกรณีที่ตรวจพบว่า ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ มีพฤติกรรมการใช้สิทธิผิดปกติหรือกระทำการทุจริตได้ ซึ่งการเพิกถอนสิทธิกรณีดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาลที่มีความจำเป็นเป็นอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันมีการเบิกจ่ายค่ารักษายาบาลสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของประเทศ โดยปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้สิทธิที่มีขอบ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ในการกำกับดูแลการใช้สิทธิและเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ทั้งนี้ การที่กฎหมายบัญญัติอำนาจไว้อย่างชัดเจนยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตจนกระทบสิทธิของผู้มีสิทธิและบุคคลในครอบครัว การใช้อำนาจในการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของบุคคลในครอบครัวจะเป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายเท่านั้น

#### ๔. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด

หลักความเหมาะสมและความได้สัดส่วนเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจนอกจากจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว การใช้อำนาจทางปกครองยังต้องได้สัดส่วนกับการกระทบสิทธิของประชาชน กล่าวคือ ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบของประชาชนแล้วจะต้องเหมาะสม แม้ว่าการเพิกถอนสิทธิบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ เป็นการกระทำที่กระทบสิทธิต่อบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะเพิกถอนสิทธิได้ก็ต่อเมื่อตรวจพบว่า บุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิมีพฤติกรรมการใช้สิทธิผิดปกติหรือใช้สิทธิโดยทุจริต ซึ่งหากปล่อยให้มีการดำเนินการเบิกจ่ายเงินในลักษณะดังกล่าวต่อไป จะเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายกับงบประมาณของประเทศ การดำเนินการเพิกถอนสิทธิแก่บุคคลที่ใช้สิทธิผิดปกติหรือใช้สิทธิโดยทุจริต จึงเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการกำหนดให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิสามารถอุทธรณ์คำสั่งให้เพิกถอนสิทธิได้ ทำให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิมีโอกาสที่จะชี้แจงโต้แย้งพยานหลักฐาน ย่อมถือได้ว่า การเพิกถอนสิทธิบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิดังกล่าวเหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำของบุคคลดังกล่าวแล้ว

#### ๕. กฎหมายที่ดีจะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

หลักสิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาค และความเสมอภาคของบุคคลซึ่งมนุษยทุกคนย่อมมีมาตั้งแต่กำเนิด ซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยการรักษายาบาลเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองให้กับประชาชนทุกคน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการให้บริการด้านสาธารณสุขได้เท่าที่จำเป็น อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันสำหรับสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของทางราชการ เป็นสิทธิรักษายาบาลอีกสิทธิหนึ่งที่รัฐให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิ (ข้าราชการ ผู้รับบำนาญ ลูกจ้างประจำ) รวมถึงให้สิทธิแก่บุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิเพื่อตอบสนองในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ทางราชการ สิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของทางราชการจึงมิใช่สิทธิพื้นฐานของประชาชน แต่เป็นสวัสดิการที่รัฐตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ผู้รับบำนาญ ลูกจ้างประจำ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของรัฐจึงสามารถกระทำได้ตามที่รัฐพิจารณาตามความเหมาะสม และไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

การนำหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้น มาใช้ในการพิจารณาปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดหลักการเพิกถอนสิทธิสามารถดำเนินการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกา ฯ ดังกล่าว โดยเพิ่มบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา ... ในกรณีที่ส่วนราชการต้นสังกัดหรือกระทรวงการคลังตรวจพบว่า บุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิใช้สิทธิโดยทุจริตหรือมีพฤติกรรมการใช้สิทธิผิดปกติ หรือกระทำการใด ๆ

อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการใช้สิทธิโดยมิชอบ ให้กระทรวงการคลังเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของทางราชการของบุคคลในครอบครัวดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อกระทรวงการคลังเป็นหนังสือ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือควรได้รับหนังสือแจ้งการถูกเพิกถอนสิทธิ

มาตรา ... ให้มี “คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์การเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล” ประกอบด้วย

- (๑) อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธาน
- (๒) ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด
- (๓) ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๔) ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการจากกรมบัญชีกลางในฐานะกรรมการอีกตำแหน่งหนึ่ง และปฏิบัติหน้าที่เลขานุการ

มาตรา ... ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์การเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์การเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล ตามมาตรา ... โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์การเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง หากการพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนดระยะเวลา ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน

การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์การเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาล ให้ถือเป็นที่สุด

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการเพื่อแก้ปัญหาการทุจริต เป็นภารกิจที่ทำหายแต่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การนำหลักนิติธรรมมาเป็นแกนหลักในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะช่วยให้การปรับปรุงกฎหมายเป็นไปอย่างมีเหตุผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการกำหนดหลักการเพิกถอนสิทธิไม่เพียงแต่จะช่วยประหยัดงบประมาณของประเทศ แต่ยังเป็นการรักษาความเชื่อมั่น ความศรัทธา และความภาคภูมิใจ ของข้าราชการผู้รับบำนาญ และลูกจ้างประจำที่มีสิทธิในระบบราชการ เพื่อให้สวัสดิการรักษายาบาลนี้ ยังคงสวัสดิการสุขภาพที่ยั่งยืนต่อไป

## บทสรุป

หลักนิติธรรมเปรียบเสมือนเข็มทิศที่ชี้้นำการปรับแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเป็นธรรม การแก้ไขกฎหมายที่ปราศจากหลักนิติธรรมอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเมิดสิทธิประชาชน และความไร้เสถียรภาพในสังคม ในทางกลับกัน การยึดมั่นในหลักนิติธรรม จะทำให้การแก้ไขกฎหมายเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน และสร้างความเชื่อมั่นในระบบ ยุติธรรม สำหรับสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการเป็นกลไกสำคัญที่รัฐจัดหาให้เพื่อสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและคุณภาพชีวิต ข้าราชการ ผู้รับบำนาญ ลูกจ้างประจำ อันเป็นการ ตอบแทนและเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการให้แก่รัฐ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิโดยทุจริตหรือการใช้ สิทธิที่ผิดปกติก่อกำเนิดขึ้นได้บ่อนทำลายความน่าเชื่อถือและส่งผลกระทบต่อบรรณาดินอย่าง มีนัยสำคัญ แนวคิดในการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ อันเนื่องมาจากเหตุทุจริต ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นการเพิ่มมาตรการในการกำกับ คุมดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาล แต่เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลนั้น ถือเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จึงจะต้องมีความชัดเจน มีความเหมาะสมได้สัดส่วน ไม่กระทบสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิมากเกินความจำเป็น และที่สำคัญ จะต้องไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการสร้างมาตรฐานที่ดีและ การตระหนักรู้แก่ผู้มีสิทธิและบุคคลในครอบครัวให้ใช้สิทธิอย่างถูกต้อง และยังสามารถป้องกัน และปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นกลไกในการกำกับดูแลการเงินการคลัง ภาครัฐให้ถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นการบริหารจัดการเงินงบประมาณให้เกิด ประโยชน์สูงสุด อันเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักนิติธรรม

## บรรณานุกรม

- จิตติ ดิงศรัทีย. หลักวิชาซีพกฎหมาย. ใน: รวมผลงานทางวิชาการของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศรัทีย เล่มที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม; ๒๕๖๒. หน้า ๖๖๑.
- บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ; [ไม่ทราบปีที่เผยแพร่] [เข้าถึงเมื่อ ๑๐ ก.ค. ๒๕๖๘]. เข้าถึงได้จาก: [https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=๘๘๖๙](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=๘๘๖๙)
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน; ๒๕๕๖.
- ประเทศไทย. พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- ประเทศไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙.
- ประเทศไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.