



ชื่อเรื่อง: ข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้ การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญของการทำงานของหน่วยงานภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกิจด้านสุขภาพ

ผู้แต่ง: พิสิทธิ์ ศรีอัคคโกคิน และนภชา สิงห์วีระธรรม

การอ้างอิงที่แนะนำ: พิสิทธิ์ ศรีอัคคโกคิน และนภชา สิงห์วีระธรรม, 'ข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญของการทำงานของหน่วยงานภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกิจด้านสุขภาพ' (2568) 54(4) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1079.

### ผู้สนับสนุนหลัก



### ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่  
ตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดขอบเขต  
ของการทำงานของหน่วยงานภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข  
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกิจด้านสุขภาพ  
Policy Proposals for Using the Statutory Staffing as  
a Tool to Prioritize the Work of Regional Agencies  
under the Ministry of Public Health and Local  
Administrative Organizations in Organizing Health  
Missions

พิสิษฐ์ ศรีอัคคโกคิน

นักกฎหมายหลักประกันสุขภาพ ระดับชำนาญการ, สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

Pisit Sriakppokin

Health Security Legal Officer, Professional Level, National Health Security Office  
(NHSO)

นภชา สิงห์วีระธรรม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Noppcha Singwerathem

Assistant Professor, Faculty of Public Health, Chiang Mai University

วันที่รับบทความ 13 สิงหาคม 2568; วันแก้ไขบทความ 4 ตุลาคม 2568; วันตอบรับบทความ 16 ตุลาคม 2568

## บทคัดย่อ

ภารกิจของรัฐด้านสุขภาพเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนและมีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลประเภทต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชน เข้าใจปัญหาในพื้นที่ ซึ่งในการจัดทำภารกิจของรัฐด้านสุขภาพของหน่วยงานเหล่านี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายสุขภาพที่ให้อำนาจพบว่ามีเป็นจำนวนมาก การกำหนดขอบเขตของกฎหมายสุขภาพที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องดำเนินการจึงมีความสำคัญ ดังนั้นจึงควรใช้ “การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายสุขภาพ ซึ่งเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่มีอยู่แล้วเป็นเครื่องมือสำหรับดำเนินการกำหนดขอบเขตภารกิจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อีกด้วย ดังนั้นประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับบริการด้านสุขภาพตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สังกัดราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องเรียนให้หน่วยงานเหล่านั้นดำเนินการผ่านกระบวนการควบคุมกำกับกับการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

**คำสำคัญ :** พนักงานเจ้าหน้าที่ ภารกิจของรัฐด้านสุขภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

## Abstract

The state's health mission is complex and crucial in improving the quality of life of citizens throughout the country. Regional government agencies under the Ministry of Public Health, including provincial public health offices, district public health offices, various hospitals, and local administrative organizations, are key organizations in driving health work at the local or regional level. This is because they are close to the people and understand local problems. In implementing their health missions, these agencies rely on the law as a tool. However, considering the numerous health laws that grant them authority, it is crucial to define the scope of the health law that these government agencies must implement. Therefore, the "appointment of officials" pursuant to existing health laws and procedures should be used as a tool to define the scope of their

missions and enforce compliance with the law. The law stipulates that officials under regional and local administrative organizations have the authority and responsibility to implement and enforce compliance with the law. Furthermore, it also stipulates procedures and methods for inspecting officials' actions. Therefore, citizens who are suffering from or have not received health services under the authority of officials under regional or local administrative organizations can file complaints with these agencies through the supervisory process.

**Keywords:** Government officials, health missions, local government organizations, hospitals under the Ministry of Public Health

## 1. บทนำ

บทความนี้เกิดขึ้นจากปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในราชการ ส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความเข้าใจของประชาชนในเรื่อง “ขอบเขตของกฎหมายสุขภาพที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลประเภทต่าง ๆ ของกระทรวงสาธารณสุขที่อยู่ในส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการมีกี่ฉบับ” เนื่องจากภารกิจของรัฐด้านสุขภาพ เป็นงานที่มีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรสำคัญ ในการขับเคลื่อนงานด้านสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชน มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสุขภาพเพื่อสนองตอบความต้องการในด้านคุณภาพชีวิต ของประชาชน โดยในการจัดทำบริการสาธารณสุขนี้หน่วยงานในระดับภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่เมื่อพิจารณาขอบเขต ของกฎหมายสุขภาพที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานดังกล่าว พบว่ามีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้ อำนาจหน่วยงานดังกล่าวในการดำเนินการมีเป็นจำนวนมาก มีขอบเขตของเนื้อหาและการดำเนินการ ตามกฎหมายที่กว้างขวาง แต่หน่วยงานในระดับภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรด้านสุขภาพที่จำกัด จึงเป็นประเด็นที่จะต้อง พิจารณาว่าจะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีเป็นจำนวนมากอย่างไร

บทความนี้จึงเสนอว่าควรใช้ “การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็น กระบวนการและขั้นตอนที่มีอยู่แล้วเป็นเครื่องมือสำหรับกำหนดขอบเขตภารกิจในการบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยจะเริ่มอธิบายตั้งแต่ ถึงแนวคิดเรื่องสุขภาพที่เป็นภารกิจของรัฐ ในการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ความท้าทายและความจำเป็น ของหน่วยงานในระดับภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำ บริการสาธารณสุขด้านสุขภาพ โดยจะพิจารณาถึงความสลับซับซ้อนของภารกิจด้านสุขภาพและ หน่วยงานในระดับภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบเขตของ กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสุขภาพ และสุดท้ายกลไกของ การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

อนึ่ง บทความนี้มีความมุ่งหวังเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายสุขภาพเพื่อให้บุคลากรด้านสุขภาพที่ทำงานในหน่วยงานในระดับ ภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจบทบาทและ หน้าที่ของตนเอง ดังนั้น จึงอธิบายแบบสรุปเป็นประเด็นเพื่อให้นำประเด็นต่าง ๆ ไปใช้ในการปฏิบัติ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสุขภาพเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศได้

## 2. ภารกิจของรัฐคือการจัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

การจัดบริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยในการจัดทำภารกิจของรัฐนี้รัฐจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยในหัวข้อนี้จะอธิบายความสำคัญของภารกิจของรัฐในทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งจะมีทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด

### 2.1 ความหมายและความสำคัญของภารกิจของรัฐในทางกฎหมาย

2.1.1 ภารกิจของรัฐ (Function of State) คือ หน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public interest) โดยเป็นการจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง รักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี<sup>1,2</sup> โดยภารกิจของรัฐแบ่งเป็น 2 ประเภท<sup>3</sup> ได้แก่ **ภารกิจพื้นฐาน** ซึ่งเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐภายในและการรักษาความมั่นคงของรัฐจากภัยภายนอก และ **ภารกิจลำดับรอง** ซึ่งเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน เช่น การจัดการศึกษา การจัดการด้านสุขภาพ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ภารกิจประเภทนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามนิติบัญญัติหรือความต้องการทางการเมืองในเวลานั้น โดยปัจจุบันรัฐเสรีประชาธิปไตยมีแนวคิดในการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของพลเมืองเพื่อให้พลเมืองดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่าเป็นกำลังในการสร้างรัฐต่อไปได้<sup>4</sup>

2.1.2 **หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำภารกิจของรัฐ** เนื่องจากภารกิจของรัฐคือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงมีหลักกฎหมายที่สำคัญกับเรื่องนี้ ได้แก่<sup>5</sup> **หลักความเสมอภาค**โดยการจัดทำบริการสาธารณะไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่ง

<sup>1</sup> ม.ป.ท, 'ภารกิจของรัฐ/ Function of State' <<https://bookmemoryblog.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/07/18-public-services.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2568.

<sup>2</sup> วุฒิสาร ตันไชย, 'การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่' <<http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2568.

<sup>3</sup> ดูประกอบ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 15, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2564).

<sup>4</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : อานกฎหมาย, 2564), หน้า 384-385.

<sup>5</sup> ดูประกอบ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).

แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของทุกคนในสังคม ทุกคนที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหรือระเบียบเช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จัดทำบริการสาธารณะ จึงอาจกล่าวได้ว่าทุกคนในรัฐมีความเสมอภาคกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐจัดขึ้นโดยไม่เลือกปฏิบัติ **หลักความต่อเนื่อง** โดยการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน หากหยุดชะงักย่อมจะเกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อสังคม ดังนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากหยุดชะงักจะต้องมีผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางกฎหมายและทางการเมือง เพื่อเป็นหลักประกันว่าบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่อง **หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง** โดยสภาพของบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชนด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะที่ดีจึงต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับช่วงเวลา ความต้องการของประชาชน ทรัพยากรและสถานการณ์ทางสังคมในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป

## 2.2 การจัดทำบริการสาธารณะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐกฎหมายคือเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ เนื่องจากโดยสภาพบริการสาธารณะเป็นการละเมิดสิทธิของปัจเจกชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นจึงต้องมีเครื่องมือที่มีความชอบธรรมในการดำเนินการ ในทางกฎหมายมหาชนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนถือเป็นเครื่องมือที่มีความชอบธรรมในการละเมิดสิทธิของปัจเจกชนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กฎหมายจึงเป็นทั้งบ่อเกิดแห่งอำนาจและเครื่องมือในการจำกัดอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ

### 2.2.1 กฎหมายปกครองคือกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ

กฎหมายปกครองมีความประสงค์จะใช้จัดระบบหรือกำหนดโครงสร้างทางการปกครอง กำหนดความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในการจัดบริการสาธารณะ โดยหลักการแล้วกฎหมายปกครองจะกำหนดหลักการและความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ

**2.2.2 กฎหมายจะให้อำนาจหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐจัดทำบริการสาธารณะ** กฎหมายมุ่งจัดระบบ กำหนดโครงสร้างหน่วยงานและตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้อำนาจราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค อปท. องค์กรของรัฐรูปแบบพิเศษ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

**2.2.3 กฎหมายจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนในลักษณะพิเศษ** โดยในการปฏิบัติราชการของพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจฝ่ายเดียวหรือมีอำนาจเหนือกว่าประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากประชาชน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมาตามกฎหมายจะเป็นอำนาจเหนือประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยรวม

**2.2.4 การปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย (หลักนิติรัฐ)** กฎหมายเป็นสิ่งที่มาของอำนาจและเครื่องมือในการจำกัดอำนาจ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองจึงมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่อาจดำเนินการนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ หลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจเหนือประชาชนดำเนินการตามอำเภอใจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

**2.2.5 การจัดบริการสาธารณะจะต้องต่อเนื่องและเสมอภาค** โดยหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอและเสมอภาคกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่กฎหมายอาจกำหนดเงื่อนไขให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการดำเนินงานได้ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนเฉพาะกรณี แต่ทั้งนี้การใช้ดุลยพินิจจะต้องดำเนินการตามกรอบเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น<sup>6</sup>

**2.2.6 ประชาชนมีสิทธิที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้** โดยในรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอื่นที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ด้วย ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิในการตรวจสอบการจัดบริการสาธารณะได้ทั้งตรวจสอบจากหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดำเนินการ หรือร้องเรียนให้หน่วยงานรัฐอื่นที่มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดำเนินการแทน<sup>7</sup> โดยประเด็นนี้ถือเป็นประเด็นที่สำคัญซึ่งจะอธิบายในรายละเอียดต่อไป

### 3. ภารกิจของรัฐในเรื่องสุขภาพ

สำหรับประเทศไทยแนวคิดเรื่องสุขภาพเป็นภารกิจของรัฐมีความเป็นพลวัตในตัวเอง มีพัฒนาการในทางประวัติจากความจำเป็นและความต้องการแรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเรื่องสุขภาพได้ขยายขอบเขตจากการรักษาพยาบาลไปเป็นเรื่องสุขภาพ (Well-being) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีหน่วยงานของทั้งรัฐ เอกชน และภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ' (2562) <<https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1593488899-2md2a-80h4b.pdf>> สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2568.

<sup>7</sup> ยุทธพร อิศรชัย, 'การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ' (2565) <<https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ>> สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม 2568.

### 3.1 พัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของภารกิจของรัฐด้านสุขภาพของประเทศไทย

หากพิจารณาในแง่ภารกิจของรัฐด้านสุขภาพตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า เดิมรัฐไม่ถือว่าเรื่องสุขภาพเป็นภารกิจของรัฐ รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวปล่อยให้การแพทย์เป็นกิจกรรมเฉพาะบุคคลหรือครอบครัวที่ดำเนินการกันเอง สืบทอดองค์ความรู้เฉพาะในวงศ์ตระกูลหรือครอบครัวโดยไม่มี การถ่ายทอดสืบต่อไปสู่บุคคลภายนอก ต่อมาเมื่อเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากผลของการทำ สนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้เกิดความต้องการแรงงานที่มีทั้งคุณภาพและปริมาณเข้าสู่ตลาดแรงงานและ ระบบราชการสมัยใหม่ ทำให้เกิดการขยายขอบเขตภารกิจของรัฐออกไปให้เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ เนื่องจากรัฐไม่สามารถดูแลประชากรให้มีคุณภาพได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ เกิดโรคระบาดจนมีประชากรเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก องค์ความรู้ทางการแพทย์ที่มีอยู่ในขณะนั้น ไม่อาจยับยั้งหรือลดการตายของประชากรได้ ในเวลานั้นเพื่อแก้ปัญหาการสาธารณสุขจึงมีการนำเข้ องค์ความรู้ทางการแพทย์ตลอดจนวิธีการบริหารจัดการระบบสุขภาพจากต่างประเทศเข้ามาใช้ใน ประเทศ มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขหลายฉบับ ส่งบุคลากรไปศึกษาวิชาแพทย์ และสาธารณสุขที่ต่างประเทศ และตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องสาธารณสุขโดยเฉพาะจนเป็น ที่มาของกระทรวงสาธารณสุขในปัจจุบัน

### 3.2 สุขภาพเป็นพลวัตของสังคม

สุขภาพมีความเป็น “พลวัต” ตามสภาพสังคม โดยสุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงตามปัจจัย อันสลับซับซ้อนของสังคมในแต่ละยุคสมัย ในอดีตสุขภาพถูกตีความว่าเกี่ยวพันเฉพาะการรักษาพยาบาล ในระดับบุคคลและครอบครัว ต่อมาได้ขยายขอบเขตไปที่เรื่องของการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล โดยบุคลากรทางการแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ และปัจจุบันแนวคิดสุขภาพได้ขยายจากเรื่องการรักษาพยาบาล เป็นเรื่องของสุขภาพะ ที่เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ดังนั้นสุขภาพจึงมีความเป็นองค์รวม เกี่ยวพันกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สภาพชุมชน สภาพแวดล้อม สังคม นโยบายและกฎหมาย<sup>8</sup> โดย องค์การอนามัยโลกได้ยอมรับแนวคิดนี้ในนิยามคำว่า “สุขภาพ” ว่าหมายถึง สุขภาวะอันสมบูรณ์และมีความ เป็นพลวัตทั้งทางกาย จิต สังคมและจิตวิญญาณและไม่ใช่เพียงปราศจากโรคและการเจ็บป่วยเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดนี้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดนิยาม “สุขภาพ” ว่าหมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล” ซึ่งนิยามนี้เป็นการยอมรับหลักการว่าสุขภาพ ไม่ใช่เรื่องการรักษาพยาบาลอย่างเดียว แต่ยังมีปัจจัยทางสังคม นโยบาย กฎหมาย และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย<sup>9</sup> นอกจากนั้นกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจทำให้มี

<sup>8</sup> อ่ำพล จินดาวัฒนะ, ‘พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติกับสุขภาพะของคนไทย’ ใน แสง บุญเฉลิมวิภาส (บรรณาธิการ) นิติเวชศาสตร์และกฎหมายการแพทย์ (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555) 157-177.

<sup>9</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550.

อปท. ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงการปฏิบัติงานมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นบริบททางด้านสุขภาพในปัจจุบันจึงมีความสลับซับซ้อนและเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในการสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสร้างชาติ

### 3.3 ภารกิจด้านสุขภาพของรัฐในปัจจุบัน

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าเรื่องสุขภาพเป็นหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐในการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ<sup>10</sup> และกำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายตามที่กำหนด<sup>11</sup> มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด โดยในยุทธศาสตร์ชาติได้กล่าวถึงการพัฒนาสุขภาพในมิติต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่รับรองสิทธิ ให้สิทธิและเสรีภาพ และคุ้มครองเรื่องสุขภาพของประชาชน

### 3.4 ความสำคัญของราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนงานด้านสุขภาพ

เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางมีอุปสรรคที่สำคัญ คือ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน จึงเกิดแนวคิดในการขยายอำนาจการปกครองออกไปโดยการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจสั่งการหรือมอบอำนาจตัดสินใจในบางส่วนไปให้ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนราชการส่วนกลาง เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน เข้าใจบริบทปัญหาสุขภาพของพื้นที่ จึงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ พัฒนาท้องถิ่นตรงกับความต้องการของประชาชนได้จริง ช่วยแบ่งเบาภาระงานของราชการส่วนกลาง ทำให้การดำเนินภารกิจของรัฐเร็วขึ้น สอดคล้องกับสถานการณ์สุขภาพและทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ ลดภาระที่การตัดสินใจสั่งการแต่ละครั้งไม่ต้องส่งไปยังราชการส่วนกลาง ทำให้แก้ไขปัญหาได้รวดเร็วและทันที่<sup>12</sup>

<sup>10</sup> มาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>11</sup> มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>12</sup> กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, การแบ่งอำนาจ. <<https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การแบ่งอำนาจ>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2568.

ราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยหน่วยงานหลายประเภท โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2567 กำหนดให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนั้นกรมในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ กรมควบคุมโรค<sup>13</sup> กรมอนามัย<sup>14</sup> กรมสุขภาพจิต<sup>15</sup> กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์<sup>16</sup> ยังมีหน่วยงานในระดับภูมิภาคของตนเอง โดยหน่วยงานภูมิภาคเหล่านี้จะมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น

สำหรับโรงพยาบาลประเภทต่าง ๆ ได้แก่ โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลชุมชน ก็มีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขด้วยเนื่องจากถือว่าโรงพยาบาลเหล่านี้เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยเรื่องนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าแม้ว่ากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2567 จะไม่กำหนดให้โรงพยาบาลเหล่านี้อยู่ในโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงสาธารณสุขได้ยอมรับให้โรงพยาบาลเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุขในราชการส่วนภูมิภาคเนื่องจากการใช้นโยบายกระทรวง การออกคำสั่งหรือประกาศกระทรวงสาธารณสุขโดยอำนาจจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในการกำหนดภารกิจและหน้าที่รายละเอียดการบริหารงานบุคคลทั้งบัญชีโยกย้ายหรือบัญชีเงินเดือนของบุคลากรในโรงพยาบาล รวมทั้งมีการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้ข้าราชการหรือบุคลากรของโรงพยาบาลประเภทต่าง ๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้ง 5 ประเภท คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเมื่อพิจารณาถึงอำนาจตามกฎหมายในการจัดทำภารกิจด้านสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีบ่อเกิดจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรกฎหมายสุขภาพที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และกฎหมายกระจายอำนาจ

#### 4. ความท้าทายของการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพในปัจจุบัน

ภารกิจของรัฐด้านสุขภาพมีความเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินการอาจมีความทับซ้อนกัน มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากทำให้เกิดความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพเนื่องจากประชาชนไม่รู้สิทธิตามกฎหมายของตนเอง หน่วยงานของรัฐไม่ทราบขอบเขตการดำเนินการ

<sup>13</sup> ข้อ 3 (18) – (29) ของกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2562.

<sup>14</sup> ข้อ 3 (7) – (18) ของกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552.

<sup>15</sup> ข้อ 3 (8) – (19) ของกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2560.

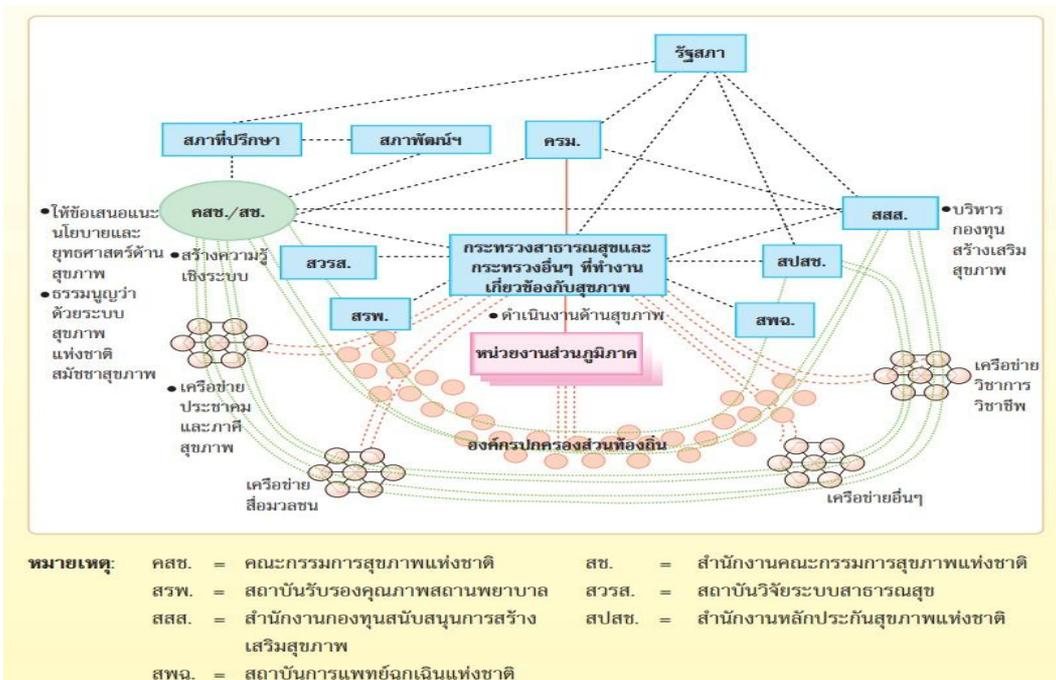
<sup>16</sup> ข้อ 3 (3) – (14) ของกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552.

ด้านสุขภาพของตนเอง นอกจากนี้ยังมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เลือกดำเนินการในบางภารกิจ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพตามมา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 4.1 ภารกิจด้านสุขภาพของประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนเนื่องจาก มีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการ

โดยขอบเขตงานด้านสุขภาพมีความสลับซับซ้อนเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน มีปัจจัยส่วนบุคคล สังคม สิ่งแวดล้อม กฎหมายและนโยบาย เกี่ยวข้อง ทำให้มีหน่วยงานของรัฐทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ รูปแบบพิเศษ ภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐด้านสุขภาพ โดยหน่วยงานเหล่านี้จะมีข้อจำกัดและเงื่อนไขในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังนั้นการทำความเข้าใจระบบและความสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยงานจึงมีความสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนกฎหมายและงานด้านสุขภาพอย่างมาก โดยมีรายละเอียดตามแผนภาพนี้

ภาพที่ 1. แผนภาพแสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของรัฐด้านสุขภาพในประเทศไทย



หมายเหตุ ความเชื่อมโยงกลไกอภิวัดในระบบสุขภาพแห่งชาติ จาก รายงานการสาธารณสุขไทย (ปี 2551-2553) โดย กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (<https://spd.moph.go.th/wp-content/uploads/2023/04/ThaihealthProfileT2010T.pdf>) สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2568

โดยแผนภาพนี้สรุปได้ว่าการจัดทำภารกิจของรัฐด้านสุขภาพจะเกี่ยวข้องกับองค์กร 4 ประเภท คือ

(1) **รัฐบาล** มีหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ให้แก่ประชาชนและเป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ

(2) **ฝ่ายปกครอง** เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด โดยอาจจะเป็นราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่เป็นราชการภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานด้านสุขภาพในระดับพื้นที่ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่กระจายครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ใกล้ชิดประชาชนทำให้เข้าใจวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เข้าใจสภาพของปัญหาสุขภาพในแต่ละพื้นที่

(3) **องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในรูปแบบพิเศษ** ได้แก่ องค์กรวิชาชีพ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน สภาวิชาชีพ โดยกฎหมายได้มอบอำนาจให้องค์กรเหล่านี้จัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการนี้จะต้องดำเนินการ จัดทำหรือกำกับดูแลบริการสาธารณะให้ได้ผลตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรหรือกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินการ

(4) **องค์กรภาคประชาสังคม** มีทั้งในรูปแบบปัจเจกชน คณะบุคคลหรือนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ โดยอาจจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมมีหลายระดับตั้งแต่ระดับอาสาสมัครในระดับพื้นที่ที่จัดบริการสุขภาพร่วมกับภาครัฐหรือเอกชน (นักบริหารชุมชน, ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (อสส.), อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.), อาสาประเภทต่าง ๆ) ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายตั้งแต่ระดับพื้นที่จนถึงระดับชาติ

## 4.2 มีกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดทำภารกิจของรัฐด้านสุขภาพของราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก

ในการดำเนินการของรัฐจะใช้เครื่องมือที่สำคัญ คือ กฎหมาย โดยกฎหมายจะให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวในการจัดทำบริการสาธารณะ การทำความเข้าใจถึงขอบเขตของกฎหมายสุขภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของรัฐด้านสุขภาพจะครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวกับการส่งเสริม ป้องกัน บำบัด ฟื้นฟูสุขภาพ การรับรองสิทธิและการให้สิทธิแก่ประชาชน การควบคุมการประกอบวิชาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมผลิตภัณฑ์สุขภาพ การเงินการคลังด้านสุขภาพ และการบริหารจัดการด้านสุขภาพ โดยในการกำหนดขอบเขตของกฎหมายสุขภาพผู้เขียนใช้วิธีการเปรียบเทียบจากบัญชีรายชื่อพระราชบัญญัติตาม website ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>17</sup> ดัชนีกฎหมายไทยจำแนกตามผู้รักษาการตามกฎหมายโดยใช้กฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการและดัชนีกฎหมายไทยจำแนกตามหัวเรื่อง

<sup>17</sup> การจัดแบ่งประเภทกฎหมายสาธารณสุขใน website ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>18,19</sup> โดยตัดรายชื่อกฎหมายที่ซ้ำออกซึ่งจะพบว่า มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านสุขภาพ 57 ฉบับ<sup>20</sup> โดยเมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวพบว่า ไม่มีการกำหนดขอบเขตหรือความแตกต่างของภารกิจของรัฐด้านสุขภาพของราชการส่วนภูมิภาคของ กระทรวงสาธารณสุขและ อปท. ไว้ ซึ่งเรื่องนี้เห็นว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะต้องไปกำหนดระเบียบ ความสัมพันธ์ของการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'ดัชนีกฎหมายไทย จำแนกตามผู้รักษาการตามกฎหมาย' (2560) <<https://lawreform.go.th/uploads/files/1513317315-f7nci-cfxai.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2568.

<sup>19</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *ดัชนีกฎหมายไทย จำแนกตามหัวข้อเรื่อง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2556).

<sup>20</sup> (1) พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562, (2) พระราชบัญญัติ การบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด พ.ศ. 2561, (3) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหาร สำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560, (4) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558, (5) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, (6) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมชั้นสูตรพลิกศพตามมาตรา 148 (3) (4) และ (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา พ.ศ. 2550, (7) พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง สาธารณสุข ไปเป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2550, (8) พระราชบัญญัติการป้องกันและ แก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559, (9) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, (10) พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509, (11) พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510, (12) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522, (13) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522, (14) พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525, (15) พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528, (16) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528, (17) พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535, (18) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, (19) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, (20) พระราชบัญญัติ โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535, (21) พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537, (22) พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537, (23) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, (24) พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542, (25) พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542, (26) พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544, (27) พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545, (28) พระราชบัญญัติความลับ ทางการค้า พ.ศ. 2545, (29) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545, (30) พระราชบัญญัติวิชาชีพ กายภาพบำบัด พ.ศ. 2547, (31) พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547, (32) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี ยาเสพติด พ.ศ. 2550, (33) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550, (34) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ พ.ศ. 2550, (35) พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551, (36) พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2551, (37) พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551, (38) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551, (39) พระราชบัญญัติ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551, (40) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2551, (41) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. 2555, (42) พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. 2556, (43) พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556, (44) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558, (45) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558, (46) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2558, (47) พระราชบัญญัติ ควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2558, (48) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558, (49) พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558, (50) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559, (51) พระราชบัญญัติสถานประกอบการ เพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559, (52) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559, (53) พระราชบัญญัติควบคุม ผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560, (54) พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านวัคซีนแห่งชาติ พ.ศ. 2561, (55) พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์ สมุนไพร พ.ศ. 2562, (56) พระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562 และ (57) พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2565.

### 4.3 ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนเองตามกฎหมายสุขภาพฉบับต่าง ๆ

รวมทั้งไม่ทราบช่องทางในการร้องเรียนตามกฎหมายในกรณีที่ไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ได้รับบริการตามที่กฎหมายกำหนด จากความสับสนซับซ้อนของภารกิจของรัฐด้านสุขภาพประกอบด้วยขอบเขตของกฎหมายสุขภาพที่มีเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนไม่ทราบสิทธิที่ตนเองมีตามกฎหมาย รวมทั้งไม่ทราบช่องทางในการร้องเรียนในกรณีที่ไม่ได้รับบริการสาธารณสุขตามกฎหมาย เมื่อประชาชนในฐานะผู้รับบริการไม่ทราบว่าดำเนินการอย่างไรย่อมจะส่งผลให้ไม่มีการกำกับ ติดตาม ประเมินผล ตลอดจนสะท้อนผลลัพธ์การบริการให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รับทราบ

### 4.4 บุคลากรด้านสุขภาพในราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าใจภารกิจและหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ

โดยจะอธิบายโดยสังเขปดังนี้

4.4.1 ในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขหลายแห่งไม่มั่นใจในขอบเขตและภารกิจของตนเองตามกฎหมาย มีงานวิจัยที่เป็นตัวอย่างในการดำเนินการดังนี้ แม้จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสาธารณสุขอำเภอในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการรวมถึงคู่มือการทำงาน แต่สาธารณสุขอำเภอมีการรับรู้บทบาทหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามลักษณะการมอบหมายงานและประสบการณ์ในการทำงาน<sup>21</sup> ไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากไม่ได้รับการอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ถูกแต่งตั้งทุกฉบับก่อนได้รับตำแหน่ง<sup>22</sup> ยังมีความกังวลหรือไม่แน่ใจว่าตนเองเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ มีบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ครบตามกฎหมายที่ตนเองเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีการปฏิบัติงานนอกเหนือจากอำนาจที่กฎหมายกำหนด ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบางฉบับมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารระดับจังหวัดหรือระดับเขตสุขภาพ<sup>23</sup> เมื่อพิจารณาจากคู่มือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดว่าด้วยการมอบอำนาจและมอบหมายภารกิจงานพบว่า เป็นเพียงการรวบรวมข้อกฎหมาย คำสั่งและประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องไว้เท่านั้นไม่ได้มีการแบ่ง

<sup>21</sup> ไชยวิสุทธิ อุดทาโมะ, ‘การรับรู้บทบาทหน้าที่และการปฏิบัติตามกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของสาธารณสุขอำเภอ’ (การค้นคว้าอิสระ สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2568) 67-70.

<sup>22</sup> เพ็ญภา ศรีหรั่ง และสุกัญญา หมวดทอง, ‘การรับรู้ความสามารถของตนเอง การสนับสนุนและความตั้งใจในการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพของสาธารณสุขอำเภอ’ (2564) วารสารเภสัชศาสตร์อีสาน, 54-67.

<sup>23</sup> จาริลักษณ์ หินซุย และเพ็ญภา ศรีหรั่ง, ‘ความต้องการในการฝึกอบรมและความสามารถในการปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในระดับอำเภอของประเทศไทย’ (2563) วารสารเภสัชศาสตร์อีสาน, 26-36.

บทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนว่าแต่ละส่วนราชการต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง<sup>24</sup> มีความกังวลในการปฏิบัติงาน และการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากเป็นภารกิจที่ไม่คุ้นเคย ดังนั้น ควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจนระหว่างสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อลดความคลาดเคลื่อนในการบังคับใช้กฎหมาย ควรมีการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้กับสาธารณสุขอำเภอหรือหน่วยงานด้านสุขภาพอื่น<sup>25</sup>

**4.4.2 ความท้าทายของการดำเนินการในภารกิจด้านสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีงานวิจัยที่เป็นตัวอย่างถึงความท้าทายดังนี้ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายสาธารณสุขและกฎหมายสุขภาพฉบับอื่นทำให้มีความกังวลในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพเนื่องจากส่งผลกระทบต่อหลายด้าน นอกจากนั้นอัตรากำลังที่จะไปดำเนินการตามข้อบัญญัติท้องถิ่นยังแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขนาดและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>26</sup> กฎหมายสุขภาพบางฉบับยังไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค<sup>27</sup> และเมื่อมีการถ่ายโอน รพ.สต. ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ภารกิจด้านสุขภาพมีความท้าทายมากขึ้นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ทราบขอบเขตการดำเนินการของกฎหมายสุขภาพในความรับผิดชอบของ รพ.สต. นอกจากนั้นในการดำเนินการบังคับใช้ตามกฎหมายสุขภาพฉบับเดียวกันยังมีปัญหาในการประสานงานและการดำเนินการระหว่างราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>28</sup> สำหรับเรื่องการถ่ายโอน รพ.สต. นั้นแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดอบรมให้ความรู้เรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพแต่ส่วนใหญ่ผู้ที่เข้าร่วมเป็นระดับผู้บริหารอาจไม่ได้มีการถ่ายทอดสู่บุคลากรในองค์กร บุคลากรที่เป็นผู้ปฏิบัติยังมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอน

<sup>24</sup> ปิยะ หาญวรวงศ์ชัย, จุริรัตน์ กิจสมพร, จุฬารัตน์ หัวหาญ, สุรศักดิ์ สุนทร และวิไลลักษณ์ เรืองรัตนตรัย. 'การวิเคราะห์งาน การจัดอัตรากำลัง และความก้าวหน้าของบุคลากรในระดับบริหารในหน่วยงานบริหารสาธารณสุขในส่วนภูมิภาค' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2558) 41-70.

<sup>25</sup> ไชยวิสุทธิ์ อุดทาโมะ (เชิงอรธ 72) 69-70.

<sup>26</sup> ประทุมทิพย์ ปานหงษ์, 'เปรียบเทียบปัญหาในการกำกับดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกับกรุงเทพมหานคร' (2566) 2-6 บทความวิชาการ สำนักงานบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง <[http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6524012434/1725420689468e8f96976c0238368e9ccaa9b8516b\\_astract.pdf](http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6524012434/1725420689468e8f96976c0238368e9ccaa9b8516b_astract.pdf)> สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2568.

<sup>27</sup> หทัย ชนก สุมาลี, ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์, จิรบูรณ์ โตสงวน 'กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสุขภาพ' (2553) 398-400 วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข <<https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/3056/hsri-journal-v4n3-p398-408.pdf?sequence=2>> สืบค้นเมื่อ 27 กันยายน 2568.

<sup>28</sup> อรพินท์ พุ่มภัทรชาติ. 'การวิเคราะห์ข้อกำหนดท้องถิ่นในอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ที่ออกตามกฎหมายการสาธารณสุขเพื่อควบคุมสถานประกอบการภายใต้กฎหมายอาหารและยา' (2559) วารสารเภสัชกรรมไทย <<https://he01.tci-thaijo.org/index.php/TJPP/article/view/169782>> สืบค้นเมื่อ 27 กันยายน 2568.

ภารกิจด้านสาธารณสุขไม่เพียงพอ<sup>29</sup> การถ่ายโอน รพ.สต. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหา ความท้าทายของกฎหมายท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนวิธีการดำเนินการ สุขภาพทั้งการควบคุมการประกอบวิชาชีพ การควบคุมมาตรฐานในการดำเนินการ<sup>30</sup>

นอกจากนั้นในทางปฏิบัติสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหรือสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ จะพยายามเปิดบริการการรักษาพยาบาลเพื่อให้ได้รับค่าบริการสาธารณสุขจาก สปสช. หรือเลือก ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากราชการส่วนกลาง ทำให้ไม่มีการดำเนินงาน ในภารกิจที่ไม่ได้รับงบประมาณและมีความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องโดยเฉพาะงานเกี่ยวกับการเฝ้าระวัง ปัญหาด้านสาธารณสุข การสอบสวนทางระบาดวิทยา การตรวจสอบการดำเนินการของธุรกิจด้านสุขภาพ ของภาคเอกชนหรือประชาชนในพื้นที่ ส่วนกรณีการดำเนินการตามกฎหมายสุขภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการที่หลากหลายมาก ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ รับการถ่ายโอน รพ.สต. ก็ดำเนินการกิจการตามกฎหมายสาธารณสุขเป็นหลัก แต่ในกรณีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน รพ.สต. แล้วบางแห่งก็ดำเนินการเหมือนเดิม บางแห่งก็กำหนดการ ทำงานด้านสุขภาพตามหน้าที่ของ รพ.สต. บางแห่งก็ให้ดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการสุขภาพ ระดับพื้นที่ (กสพ.) กำหนด ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายสุขภาพในราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง สาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลาย และมีความเสี่ยงที่ไม่มีการดำเนินการ ตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งจะส่งผลต่อประชาชนและระบบสุขภาพโดยรวมตามมา

## 5. การใช้การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดภารกิจ และหน้าที่ของหน่วยงาน

จากการที่ภารกิจด้านสุขภาพของประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนเนื่องจากมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมเข้าร่วมดำเนินการ มีกฎหมายกำหนดขอบเขตในการดำเนินการ เป็นจำนวนมาก ประชาชนไม่เข้าใจหรือไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิของตนเองตามกฎหมายสุขภาพ ฉบับต่าง ๆ รวมทั้งไม่ทราบช่องทางในการร้องเรียนในกรณีที่ไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ได้รับบริการด้านสุขภาพ ตามที่กฎหมายกำหนด และบุคลากรด้านสุขภาพในราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้าใจในบริบท ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานในการดำเนินการ ตามกฎหมายสุขภาพฉบับต่าง ๆ จึงทำให้เกิดประเด็นว่าจะมีแนวทางในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้นอย่างไร ผู้เขียนจึงเสนอว่าควรใช้ “การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>29</sup> นະชาวีร์ สมหวังพรเจริญ, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ทักษะคิดและการตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจ สู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของบุคลากรในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี’ (2565) 43-46 วารสารมหาวิทยาลัย วงษ์ชวลิตกุล <<https://share.google/YOaRLWRb8Hcb3FKI7>> สืบค้นเมื่อ 27 กันยายน 2568.

<sup>30</sup> ศรวณีย์ อวนศรี, กมลพัฒน์ มากแจ้ง, สมธนิช โชติช่วงฉัตรชัย, ศศิวิมล อ่อนทอง, นิจนันท์ ปาณะพงศ์, ธนิษฐ์ พัฒนศิริ, ‘การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย : ความก้าวหน้าและความท้าทาย’. วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข (2567) 314-30. <[https://ihpthaigov.net/sa22/publication/download/fl\\_1727691340597.pdf](https://ihpthaigov.net/sa22/publication/download/fl_1727691340597.pdf)> สืบค้นเมื่อ 26 กันยายน 2568.

ตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีอยู่แล้วในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการกำหนดหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีประเด็นโดยสรุปดังต่อไปนี้

## 5.1 กฎหมายที่ตั้งให้ราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีกึ่งฉบับ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำภารกิจของรัฐด้านสุขภาพ 57 ฉบับ มีพระราชบัญญัติ 40 ฉบับ ที่ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>31</sup> ดังนั้นบุคลากรของ

<sup>31</sup> ทำให้มีกฎหมายลำดับรอง 39 ฉบับ ได้แก่ (1) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562, (2) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562, (3) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563, (4) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2564, (5) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560, (6) ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559, (7) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559, (8) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 พ.ศ. 2560, (9) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมโรคติดต่อตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม), (10) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การใช้อำนาจ การดำเนินการ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ และคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2560, (11) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2558, (12) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558, (13) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2566, (14) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556, (15) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2551, (16) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2551 (17) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2558, (18) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 436) พ.ศ. 2565 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522, (19) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2560, (20) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2564, (21) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545, (22) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542, (23) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537, (24) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวัดอุณหภูมิ พ.ศ. 2535 ที่กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ พ.ศ. 2554, (25) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวัดอุณหภูมิ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยารับผิดชอบ พ.ศ. 2560, (26) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2562

หน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายลำดับรองทั้ง 40 ฉบับดังกล่าวจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่กำหนดให้แต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ควบคุมกำกับพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้ดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายเหล่านั้นด้วย เมื่อนำกฎหมายลำดับรองดังกล่าวมาแยกพิจารณาตามประเภทของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแยกได้ดังนี้

- (1) กำหนดให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 30 ฉบับ
- (2) กำหนดให้โรงพยาบาลที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 28 ฉบับ
- (3) กำหนดให้สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 25 ฉบับ
- (4) กำหนดให้ รพ.สต. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 20 ฉบับ
- (5) ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ามีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่น้อยมาก โดยส่วนใหญ่จะตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ควบคุมกำกับพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้ดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายเหล่านั้นด้วย

---

(และที่แก้ไขเพิ่มเติม), (27) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535, (28) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, (29) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528, (30) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2561, (31) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562, (32) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542, (33) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 42/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2537 แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพิ่มเติม, (34) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533, (35) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดหน้าที่และอำนาจ และกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2566, (36) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528, (37) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, (38) ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550, (39) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และ (40) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2557.

## 5.2 ความสำคัญของการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่มีพื้นฐานจากหลักการทางกฎหมายมหาชนและหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดกลไกในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีความสำคัญมากในการบังคับใช้ตลอดจนดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยกลไกนี้ต้องการบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญไปดำรงตำแหน่ง รัฐจึงต้องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรวจสอบ ติดตาม กำกับดูแล ลดความเสี่ยงในการกระทำผิดกฎหมาย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย

## 5.3 ความหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีการกำหนดนิยามพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะบัญญัติถ้อยคำทำนองว่า “...ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้ง...เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่...เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” จากบทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่คือบุคคลที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จากความหมายดังกล่าวทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีความผูกพันตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ถือเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>32</sup> เป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>33</sup> และเป็น “เจ้าหน้าที่” พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>34</sup> ด้วย

## 5.4 อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย<sup>35</sup>

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มาจากกฎหมายที่แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตามกรอบการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>36</sup> ที่กำหนดว่าการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึง

<sup>32</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดนิยาม “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม.

<sup>33</sup> มาตรา 1 (16) แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดนิยาม “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะประจำหรือครั้งคราว และไม่จำเป็นต้องตอบแทนหรือไม่.

<sup>34</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดนิยาม “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด.

<sup>35</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรด 6).

<sup>36</sup> มาตรา 77 และมาตรา 258 ค (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

หลักการทางกฎหมายที่สำคัญและการกำหนดเหตุผลหรือการใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาถึงความจำเป็นและสมควร โดยเมื่อศึกษากฎหมายฉบับต่าง ๆ พบว่าได้แบ่งลักษณะการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ 2 แบบ<sup>37</sup> คือ

**5.4.1 การใช้อำนาจที่มุ่งสร้างนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายกับประชาชน** โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมายกับประชาชนคือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เช่น ออกกฎ คำสั่ง อนุญาต อนุมัติ หรือรับจดทะเบียน เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจนี้เป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่หน่วยงานของรัฐมีเหนือประชาชน โดยแยกได้เป็นสองประเภทอีกเช่นกันคือ (1) **การใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปหรือเรียกว่า “กฎ”** เป็นการใช้อำนาจที่มุ่งให้เกิดผลเป็นการทั่วไปไม่มีผลต่อประชาชนรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับยาประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ร้านขายยาทั่วประเทศดำเนินการ ประกาศกรมอนามัยเกี่ยวกับมาตรฐานในการกำจัดขยะเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศนำไปบังคับใช้ ประกาศกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ในการควบคุมมาตรฐานและการดำเนินการของห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์การแพทย์ทั่วประเทศ เป็นต้น (2) **การใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวของประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือเรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง”** เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดออกคำสั่งให้คลินิกเอกชน ก. ส่งเวชระเบียนให้ตรวจสอบ เทศบาลออกคำสั่งให้รถออนหรือปรับปรุงความสะอาดของตลาด องค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้รถออนอาคารของนาย ข. ตามกฎหมายสาธารณสุข เป็นต้น

**5.4.2 การใช้อำนาจที่ไม่ได้มุ่งสร้างนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายแต่มุ่งให้เกิดผลในทางข้อเท็จจริงโดยใช้กำลังทางกายภาพตามเงื่อนไขและอำนาจที่กฎหมายกำหนด** กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจทางกายภาพที่เป็นการดำเนินการในเชิงข้อเท็จจริงเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดเข้าไปตรวจคลินิก เจ้าพนักงานเทศบาลตรวจความสะอาดของตลาด เจ้าหน้าที่ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์เขตสั่งให้ตรวจวัตถุหรือสิ่งส่งตรวจ เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุ่มตรวจคุณภาพอาหารหรือยา เป็นต้น

## 5.5 การควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>38</sup>

เมื่อกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ กฎหมายจึงกำหนดแนวทางในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจไว้ด้วย<sup>39</sup> ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ได้รับบริการ

<sup>37</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. ‘ความหมายของการกระทำทางปกครอง’ <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=580>> สืบค้นเมื่อ 27 กรกฎาคม 2568.

<sup>38</sup> บรรเจิด สิงคนิต, 2555. ‘การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ’ รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

<sup>39</sup> รุ่งรัตน์ หับทิมทอง, ‘ความเป็นพนักงานในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ’ วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529 80-89. <<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/48143/>> สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2568.

ด้านสุขภาพตามอำนาจหน้าที่ หรือได้รับผลกระทบจากการใช้หรือไม่ใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถร้องเรียนหรือขอให้ตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ โดยการควบคุมหรือตรวจสอบแบ่งได้ 2 แนวทาง คือ การดำเนินการโดยองค์กรภายในและการดำเนินการโดยองค์กรภายนอกของราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดโดยสรุปดังต่อไปนี้

**5.5.1 การควบคุมหรือตรวจสอบโดยองค์กรภายในของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขหรือองค์กรภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** จะเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบ ขาดความยุติธรรม ทำให้เกิดความเดือดร้อน หรือผลของการใช้อำนาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย **กรณีหน่วยงานภายในราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข** จะใช้หลักการบังคับบัญชาโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้ดุลยพินิจในการออกสั่งหรือการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ **กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ไม่อาจตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การควบคุมโดยองค์กรภายในอาจเป็นการควบคุมก่อนการดำเนินการ เช่น ประชาชนร้องเรียนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเมื่อสำนักงานสาธารณสุขอำเภอไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพิจารณาหนังสือคำสั่งตรวจสอบเวชระเบียนก่อนที่จะไปยังผู้ดำเนินการสถานพยาบาล หรือการควบคุมภายหลังการใช้อำนาจไปแล้วซึ่งจะเป็นการทบทวนเพิกถอนหรือเยียวยาคำสั่งทางปกครองที่อาจจะกระทบสิทธิประชาชน เช่น สำนักสถานพยาบาลยกเลิกคำสั่งเพิกถอนการเป็นสถานพยาบาลและเรียกค่าเสียหาย

**5.5.2 การควบคุมหรือตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกของราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีองค์กรภายนอกกระดัดที่เข้ามาควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับบริการตามสิทธิ หรือร้องเรียนคุณภาพหรือมาตรฐานบริการสามารถร้องเรียนให้หน่วยงานเหล่านี้ดำเนินการตรวจสอบ ได้แก่

(1) **การควบคุมหรือตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ** ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งประชาชนสามารถร้องเรียนต่อองค์กรเหล่านี้เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบพนักงานเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลประเภทต่าง ๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแนวทางในการตรวจสอบจะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้

(2) **การควบคุมหรือตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมือง** ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือได้รับความเดือดร้อนสามารถร้องเรียนต่อสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ใช้กระบวนการในรัฐสภาเพื่อเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ ใช้กระบวนการนอกรัฐสภาโดยแจ้งต่อสื่อมวลชนหรือองค์กรภาคประชาชนให้ตรวจสอบ

โดยการควบคุมหรือตรวจสอบวิธีนี้จะเหมาะสมกับการตรวจสอบในเชิงนโยบายหรือตรวจสอบประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญเท่านั้น<sup>40</sup>

(3) **การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติ** ฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจากผู้แทนของปวงชน จะควบคุมการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นบุคลากรที่สังกัดฝ่ายบริหารผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากหลักการที่ว่าการทำงานของรัฐบาลด้านสุขภาพจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีจุดยึดโยงจากผู้แทนของปวงชน ดังนั้นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่มีบางกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความเชี่ยวชาญหรือไม่เข้าใจข้อเท็จจริงในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่จึงมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปออกกฎหรือข้อบังคับในระดับพื้นที่ได้ โดยกฎหมายเหล่านี้จะต้องอยู่ในกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด การตรวจสอบการออกกฎหรือข้อบังคับชอบด้วยหลักการหรือไม่จะเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ

(4) **การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ** การตรวจสอบวิธีนี้สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนมากที่สุด ในทางกฎหมายมหาชนจะถือว่ารัฐใดเป็นนิติรัฐก็ต่อเมื่อมีการตรวจสอบองค์กรของรัฐโดยองค์กรตุลาการเพราะมีหลักประกันความเป็นอิสระ มีการพิจารณาคดีที่ไม่ให้ประชาชนเสียเปรียบเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรือไม่กระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้ดำเนินการเร่งรัด เยียวยาความเสียหาย แก้ไข ยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด โดยมีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมสำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจนี้ โดยมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

(4.1) **ศาลรัฐธรรมนูญ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องสุขภาพไว้<sup>41</sup> หากไม่มีการดำเนินการตามที่กำหนดจะทำให้เกิดสภาพบังคับให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>42</sup> โดยประชาชนจะฟ้องร้องหน่วยงานรัฐต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561<sup>43</sup>

<sup>40</sup> ยุทธพร อิศรชัย, 'การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ' <[https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การตรวจสอบการใช้\\_อำนาจรัฐ](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การตรวจสอบการใช้_อำนาจรัฐ)> สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2568.

<sup>41</sup> มาตรา 47, 48 และ 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>42</sup> มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>43</sup> นิรมัย พิศแซ มั่นจิตรและสมคิด เลิศไพฑูริย์, 'สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2561 มาตรา45' <<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/article/view/257605/175921>> สืบค้นเมื่อ 7 กรกฎาคม 2568.

(4.2) ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีบทบาทมากในการควบคุมการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ พิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำหรือไม่กระทำที่ไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่สุจริต หรือเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือสร้างขึ้นตอนเพิ่มภาระให้ประชาชนเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎหรือคำสั่งทางปกครอง<sup>44</sup>

(4.3) ศาลยุติธรรม โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอาญาทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประชาชน และป้องกันไม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดแนวทางในการคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ในความผิดต่อเจ้าพนักงาน ไว้ในมาตรา 136 - 146 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญา และประมวลกฎหมายก็ได้กำหนดแนวทางในการลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ไว้ในมาตรา 147 - 166 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเป็นการลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนั้นประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการคดีตลอดจนเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อกฎหมายอาญาได้

**5.6 ผลดีของการนำเรื่องการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่มาเป็นเครื่องมือในการกำหนดขอบเขตในการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่**

5.6.1 เป็นการใช้กระบวนการที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ไม่ต้องกำหนดมาตรการหรือจัดทำเครื่องมือขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด ดำเนินการได้ทันที โดยนำมาตราการ แนวทางในการปฏิบัติงานและมาตรการตรวจสอบการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้วมาใช้ได้เลย ไม่ต้องกำหนดมาตรการขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด

5.6.2 เป็นการใช้กฎหมายในการพิจารณาหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดภารกิจหน้าที่ให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบและกำหนดให้ตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนั้นไว้ด้วย ดังนั้นในกรณีที่กฎหมายฉบับใดกำหนดให้ตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้หน่วยงานที่ได้กำหนดให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนั้นด้วย

<sup>44</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

**5.6.3 ได้ทบทวนความเหมาะสมของการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ** ว่าสอดคล้องกับกาลสมัยหรือการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีทางการแพทย์และสังคมหรือไม่ เช่น ในกรณีการถ่ายโอนภารกิจของ รพ.สต. ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2563 ไม่มีการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่การถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำกับการทำงานของ รพ.สต. ดังนั้นจึงสมควรมีการแก้ไขประกาศดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562 และในกรณีเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรที่จะต้องพิจารณาว่าการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะเหมาะสมกับการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

## 6. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ภารกิจของรัฐด้านสุขภาพเป็นงานที่มีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ หน่วยงานในระดับภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาลประเภทต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เนื่องจากใกล้ชิดประชาชนทำให้เข้าใจบริบทและสภาพปัญหาจนสามารถจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสุขภาพเพื่อสนองตอบความต้องการในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยในการจัดทำบริการสาธารณสุขหน่วยงานเหล่านี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ

มีคำถามในทางปฏิบัติเสมอมาว่าขอบเขตของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดทำภารกิจของรัฐสุขภาพของประเทศไทย รวมทั้งหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตในการดำเนินการตามกฎหมายสุขภาพฉบับใดบ้าง รวมทั้งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ต้องหาเครื่องมือที่มากำหนดกรอบในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว

บทความนี้เสนอว่าควรนำเรื่อง “การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่” เป็นเครื่องมือในการดำเนินการดังกล่าว โดยพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำภารกิจของรัฐด้านสุขภาพจำนวน 60 ฉบับ และเมื่อพิจารณากฎหมายเหล่านั้นพบว่ามี การตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จำนวน 40 ฉบับที่กำหนดให้มีการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีการตั้งบุคลากรในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 30 ฉบับ ตั้งบุคลากรในโรงพยาบาลที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 28 ฉบับ ตั้งบุคลากรในสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 25 ฉบับ ตั้งบุคลากรใน รพ.สต. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ 20 ฉบับ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่น้อยมาก โดยส่วนใหญ่จะตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง

สาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ควบคุมกำกับพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้ดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายเหล่านั้นด้วย

เมื่อนำหลักการเรื่องพนักงานเจ้ามาปรับใช้กับการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นราชการ ส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลดีหลายประการ

(1) เป็นการใช้กระบวนการที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ไม่ต้องกำหนดมาตรการหรือจัดทำเครื่องมือขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด นอกจากนี้ยังสามารถนำกระบวนการทำงานและการควบคุมกำกับการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่มาใช้ได้เลย

(2) เป็นการใช้กฎหมายในการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนที่ไม่ได้รับบริการด้านสุขภาพตามอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องเรียนหน่วยงานเหล่านั้นผ่านกระบวนการควบคุมกำกับการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

(3) ได้ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองในการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดบริการของรัฐด้านสุขภาพฉบับต่าง ๆ ว่าสอดคล้องกับกาลสมัยหรือการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีทางการแพทย์และสังคมหรือไม่ ซึ่งพบว่ามีความหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่บางฉบับ เช่น การจัดตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายระบบสุขภาพปฐมภูมิที่ยังไม่มีการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่