

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการสภาการพยาบาล

กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๙/๒/๓๕๙๙ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า โดยที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และในมาตรา ๖ บัญญัติให้มี “สภาการพยาบาล” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสภาการพยาบาลประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นนายกสภาการพยาบาล ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยสามคน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขสามคน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน และผู้แทนสภาวิชาชีพหนึ่งคน ซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้ง ฯลฯ และตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ฉบับเดียวกันนี้บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและรับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓

(๒) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔

(๓) ลาออก

กระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้นแล้วมีปัญหาในการเสนอแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ แทนกรรมการที่ได้แต่งตั้งไว้เดิม กล่าวคือ หน่วยงานหนึ่งได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงสาธารณสุขแจ้งว่า ผู้แทนหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นกรรมการสภาการพยาบาลได้พ้นหน้าที่จากหน่วยงานแล้ว จึงแจ้งชื่อผู้แทนคนใหม่มาให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งตามกฎหมาย กรณีดังกล่าวข้างต้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะเสนอรัฐมนตรีสั่งให้ผู้แทนคนเดิมพ้นจากหน้าที่กรรมการและแต่งตั้งคนใหม่เป็นกรรมการแทนได้ทันทีหรือไม่ หรือจะสั่งให้ผู้แทนคนเดิมพ้นหน้าที่ไม่ได้ จะต้องให้กรรมการคนเดิมซึ่งเป็นกรรมการอยู่ขอลาออกจากตำแหน่งตามนัยมาตรา ๒๐ (๓) ก่อนซึ่งเป็นปัญหาในการตีความตามนัยมาตรา ๑๔ เพราะจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายใช้คำว่า “ผู้แทน” ของหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น ถ้าตีความว่าการจะเป็นกรรมการได้ต้องมีคุณสมบัติการเป็นผู้แทนของหน่วยงาน โดยหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งหรือแจ้งชื่อมาให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้ง และในทางกลับกันหากหน่วยงานแจ้งในทำนองถอดถอนหรือแจ้งชื่อผู้แทนคนใหม่มาแทนคนเก่าให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาเสนอรัฐมนตรีตั้งใหม่จะด้วยเหตุใด ๆ เช่น คนเก่าลาออกหรือเกษียณอายุจากหน่วยงานที่เสนอแต่งตั้งกรณีเช่นนี้ถือว่าคนเก่าที่ได้แต่งตั้งไว้เดิมก็ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะต้อง

เสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งคนใหม่แทน โดยเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งตามกฎหมายต่อไป เพราะถ้าไม่ตีความเช่นนั้นแล้ว ถ้ากรรมการคนเดิมยังคงเป็นกรรมการต่อไป แม้จะไม่ได้เป็นผู้แทนของหน่วยงานจนกว่าจะพ้นวาระหรือจะขอลาออกจากกรรมการตามนัยมาตรา ๒๐ แล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาว่าถ้ากรรมการคนเดิมไม่ยอมลาออกก็จะแต่งตั้งคนใหม่ให้เป็นกรรมการแทนไม่ได้ถ้าพฤติการณ์เป็นเช่นนี้ก็ก่อให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารงานและเกิดปัญหาระหว่างผู้แทนคนเดิมกับผู้แทนคนใหม่ของหน่วยงานนั้นด้วย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวเพื่อกระทรวงสาธารณสุขจะได้นำไปประกอบการพิจารณาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาการพยาบาลดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้ความว่า เดิมสภาอากาศไทยได้เสนอ นางอรรณ อุทัยเสน เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งแต่งตั้งไว้แล้ว ต่อมาเมื่อ นางอรรณ ลาออกจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาอากาศไทย สภาอากาศไทยจึงได้เสนอขอแต่งตั้ง นางสาวชุลีพร เชาวนเมธากิจ เป็นผู้แทนของสภาอากาศไทยคนใหม่ ในการเสนอให้รัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งนั้น รัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่าควรต้องระบุนสาเหตุในการเสนอแต่งตั้งไว้ด้วยว่านางอรรณ อุทัยเสน ได้ลาออกจากตำแหน่ง แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ากรณีมิใช่เป็นการลาออกจากตำแหน่งกรรมการตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงมีปัญหว่า กรณีเช่นนี้ในการแต่งตั้งนางสาวชุลีพรฯ เป็นกรรมการจะต้องรอให้ นางอรรณ ลาออกจากตำแหน่งกรรมการก่อนหรือไม่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่าตามข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุขมีประเด็นอันต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่บุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นกรรมการของสภาการพยาบาลในประเภทผู้แทนของหน่วยงาน ได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น และหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้เสนอชื่อผู้แทนของหน่วยงานคนใหม่เพื่อเข้ารับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาล ในกรณีเช่นนี้ รัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อใหม่เข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาลแทนผู้แทนของหน่วยงานนั้นคนเดิม ในขณะที่กรรมการคนเดิมนั้นยังมีได้ลาออกตามมาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ จะกระทำได้อหรือไม่ เพียงใด

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการได้กำหนดให้องค์ประกอบของ

^๑ มาตรา ๒๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและรับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓

(๒) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๘

(๔) ลาออก

คณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการหรือของหน่วยงานใดเป็นกรรมการอยู่ด้วย ในกรณีเช่นนี้การที่จะจัดส่งบุคคลใดเข้าร่วมเป็นผู้แทนของส่วนราชการหรือของหน่วยงานนั้นย่อมเป็นอำนาจโดยเฉพาะของหัวหน้าของส่วนราชการหรือของหน่วยงานนั้น และหากส่วนราชการหรือหน่วยงานเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หัวหน้าของส่วนราชการหรือของหน่วยงานนั้นมีอำนาจที่จะเปลี่ยนตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นผู้แทนของส่วนราชการหรือของหน่วยงานของตนได้เสมอ อันเป็นหลักในการบริหารงานทั่วไป ในกรณีตามข้อหาหรือ เห็นได้ว่า มาตรา ๑๔^๒ ประกอบกับมาตรา ๑๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาการพยาบาล ประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งเป็น “ผู้แทนของสภาวิชาชีพไทยหนึ่งคน” เป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาล และรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลที่สภาวิชาชีพไทยได้เสนอชื่อให้ เป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาลไว้แล้ว ต่อมาเมื่อผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาวิชาชีพไทย และสภาวิชาชีพไทยได้เสนอชื่อผู้แทนของสภาวิชาชีพไทยคนใหม่ต่อปลัดกระทรวงสาธารณสุข^๔ กรณีจึงเป็นเรื่องที่สภาวิชาชีพไทยประสงค์จะขอเปลี่ยนตัวบุคคลที่เป็นผู้แทนของสภาวิชาชีพไทยเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาลแทนบุคคลที่สภาวิชาชีพไทยได้เคยเสนอชื่อไว้ อันเป็นอำนาจของสภาวิชาชีพไทยที่จะกระทำได้ และปลัดกระทรวงสาธารณสุขก็จะต้องนำชื่อของบุคคลที่สภาวิชาชีพไทยเสนอเป็นผู้แทนของสภาวิชาชีพไทยให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้บุคคลที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาการพยาบาลในฐานะเป็นผู้แทนสภาวิชาชีพไทยคนเดิมต้องลาออกตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะกรณีมิใช่เป็นเรื่องการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามนัยของมาตรา ๒๐ นั้นแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องที่หน่วยงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้แทนของหน่วยงานนั้นเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ขอเปลี่ยนตัวผู้แทนของหน่วยงานเท่านั้น

^๒ มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการสภาการพยาบาล ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นนายกสภาการพยาบาล ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยสามคน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขสามคน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมสามคน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน และผู้แทนสภาวิชาชีพไทยหนึ่งคน ซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้เสนอให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง และสมาชิกสามัญของสภาการพยาบาลอีกสิบสองคนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญของสภาการพยาบาล เป็นกรรมการและให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

^๓ มาตรา ๑๘ กรรมการนอกจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขและกรรมการที่ปรึกษา ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์

(๒) ไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

(๓) ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย

^๔ หนังสือสภาวิชาชีพไทย ที่ ๑๔๖๖๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๔.

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๕