

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๘

วันที่ ๒๔ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) กรณีนายบุญชู ฤกษ์ชัย และคณะ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ โดยที่มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งกับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์เช่นเดียวกัน เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้แตกต่างกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ผู้ร้องขอให้สำนักงานสัตวแพทย์สภาชี้แจงหลักการและเหตุผลสรุปได้ว่า กรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น ด้วยเป็นผู้ที่มีความรู้โดยจบการศึกษาในระดับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิต กรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒) หน่วยงานตามมาตรานี้มีเฉพาะกรมปศุสัตว์ที่รับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองในตำแหน่ง “สัตวแพทย์” เพื่อปฏิบัติงานด้านปศุสัตว์ ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ จะรับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น การที่จะมี

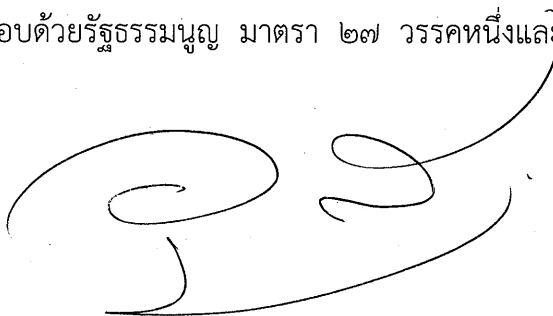
ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองเป็นกรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) จึงเป็นไปได้ยาก คณะกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๒๔ มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการสัตวแพทยสภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทยสภา ซึ่งอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ทั้งชั้นหนึ่งและชั้นสอง ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะผู้ร้องได้ปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...” เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ไว้แตกต่างกันโดยสมาชิกสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๓ (๒) ประกอบมาตรา ๓๒ ได้แก่ ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง ซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกของสัตวแพทยสภาเช่นเดียวกัน มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๔ (๓) โดยเสมอภาคกัน ประกอบกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๒๔ เป็นอำนาจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการขององค์กรสัตวแพทยสภาและสมาชิกสัตวแพทยสภาให้เป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสัตวแพทยสภาไม่อาจพิจารณาจากเกณฑ์เรื่องคุณวุฒิหรือข้อจำกัดในการประกอบวิชาชีพเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาถึงความสามารถในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของกรรมการสัตวแพทยสภาด้วย จึงต้องถือว่าสมาชิกสัตวแพทยสภาซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองมิได้เป็นบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันแต่อย่างใด การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) กำหนดให้กรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองมีคุณสมบัติในการเป็นกรรมการสัตวแพทยสภาด้วย ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน เป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่และวรรคห้า เพราะมิได้แสดงเหตุผลประกอบคำร้องว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเหตุผลเพื่อให้สัตวแพทย์สภาทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่มาใช้บริการจากบุคคลเช่นนั้น เมื่อมาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ให้แบ่งเป็นสองชั้น คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง และผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง” มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ตามมาตรา ๓๒ ต้องมีความรู้ ดังนี้ (๑) ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ต้อง (ก) ได้รับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิต จากสถานศึกษาในประเทศไทยที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือสัตวแพทย์สภารับรอง ... (๒) ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง ต้องมีความรู้ในวิชาชีพการสัตวแพทย์โดยได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต ...” ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง และผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง ต่างมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภาและมีสิทธิเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้งเป็นกรรมการตามที่มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “ผู้สมัครเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๒) มีความรู้ในวิชาชีพการสัตวแพทย์โดยได้รับปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร ในวิชาสัตวแพทยศาสตร์จากสถาบันการศึกษาที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือสัตวแพทย์สภารับรอง หรือมีความรู้ในวิชาชีพการสัตวแพทย์โดยได้รับปริญญาสาขาอื่น ที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต หรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่สัตวแพทย์สภารับรอง ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกมีดังต่อไปนี้ ... (๓) เลือกตั้งหรือรับเลือกตั้งเป็นกรรมการ ...” โดยมาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสัตวแพทย์สภา ประกอบด้วย (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมปศุสัตว์ คณบดีคณะสัตวแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นายกษัตริย์ผู้ประกอบกิจการบำบัดโรคสัตว์ แห่งประเทศไทย และนายสัตวแพทย์สมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ (๒) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน กระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน กระทรวงสาธารณสุขหนึ่งคน กรมประมงหนึ่งคน กรมปศุสัตว์หนึ่งคน และกรุงเทพมหานครหนึ่งคน (๓) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก มีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (๑) และ (๒) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว” โดยผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองเป็นกรรมการตามมาตรา ๑๖ (๑) ได้เท่านั้น การที่มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...” เนื่องจากกรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒)

มีเฉพาะกรมปศุสัตว์ที่รับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองในตำแหน่ง “สัตวแพทย์” เพื่อปฏิบัติงานด้านปศุสัตว์เท่านั้น ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ จะรับเพียงผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งได้รับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตซึ่งหลักสูตรมีการศึกษาเป็นเวลา ๖ ปี มีความรู้ความสามารถในการบริการด้านการสัตวแพทย์ครอบคลุมทั้งอายุรกรรม สูติกรรม และศัลยกรรม การตรวจสาธารณสุข เช่น ดูแลสุขภาพสัตว์ การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อจากสัตว์สู่คน ส่วนผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองได้รับปริญญาในสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิตหรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่สัตวแพทย์สภารับรอง ซึ่งเคยมีระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพการสัตวแพทย์ โรงเรียนสัตวแพทย์ กรมปศุสัตว์ มีการศึกษาเป็นเวลา ๒ ปี สามารถปฏิบัติงานเฉพาะด้านของกรมปศุสัตว์เท่านั้น ทำหน้าที่ควบคุมและป้องกันโรคระบาดเป็นหลัก ให้การบริการผสมเทียม การปฐมพยาบาลและการรักษาโรคพื้นฐานเบื้องต้น การช่วยคลอดในการคลอดปกติและการดูแลแผล ไม่สามารถให้บริการด้านอายุรกรรม สูติกรรม และศัลยกรรม ปัจจุบันไม่มีแล้ว ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งมีผลโดยตรงต่อการบริหารกิจการสัตวแพทย์สภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ กรณีจึงมิใช่เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน ไม่ขัดต่อหลักบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างไร

จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายอุดม สิทธิวัชรธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ