

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๘

วันที่ ๒๔ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าไม่ปรากฏว่าผู้ร้องแสดงเหตุผลประกอบคำร้องว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพอักษรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อพิจารณาคำร้อง ความเห็น ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย

หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ คณะกรรมการสัตวแพทย์สภา โดยบัญญัติว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...”

เห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจาก ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิชาชีพการบำบัดโรคสัตว์มาเป็นวิชาชีพการสัตวแพทย์ และพระราชบัญญัติควบคุม การบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมวิชาชีพการบำบัดโรคสัตว์ มีบทบัญญัติบางประการ ไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์เสียใหม่ โดยให้มีองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ การสัตวแพทย์ในรูปของสภาวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ให้มีความคล่องตัว ในการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันก็ให้สาขาวิชาชีพดังกล่าวทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐาน การประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ และควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มี ความรู้อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่มารับบริการจากบุคคลเช่นนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีวัตถุประสงค์ให้สัตวแพทย์สภา เป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของ ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการสัตวแพทย์ ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้บริการทางด้านวิชาการแก่สมาชิก รวมทั้งประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่อง เกี่ยวกับวิชาชีพการสัตวแพทย์ ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาวิชาชีพ การสัตวแพทย์ เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ของประเทศไทย และผดุงความเป็นธรรม และส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก มีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบ วิชาชีพการสัตวแพทย์ ออกคำสั่งกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ รับรอง ปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร อนุมัติบัตร หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพการสัตวแพทย์ของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก ตลอดจนการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสัตวแพทย์สภา โดยมาตรา ๑๖ บัญญัติให้คณะกรรมการสัตวแพทย์สภา ประกอบด้วย (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมปศุสัตว์ คณบดีคณะสัตวแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษา เอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบัน อุดมศึกษาเอกชน นายกสมาคมสัตวแพทย์ผู้ประกอบการ

บำบัดโรคสัตว์แห่งประเทศไทย และนายกสัตวแพทยสมาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (๒) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กรมประมง กรมปศุสัตว์ และกรุงเทพมหานคร หน่วยงานละหนึ่งคน และ (๓) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก มีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (๑) และ (๒) รวมกัน ในขณะที่เลือกตั้งแต่ละคราว และได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสัตวแพทยสภาไว้ในมาตรา ๒๐ โดยคณะกรรมการสัตวแพทยสภามีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสัตวแพทยสภาตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทยสภา

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพอการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นสองไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสัตวแพทยสภาได้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นสอง เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพอการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ต้องเป็นผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตจากสัตวแพทยสภา โดยมาตรา ๓๒ ได้แบ่งผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ออกเป็นสองชั้น คือ ผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นสอง และบัญญัติคุณสมบัติของผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ในแต่ละประเภทไว้ในมาตรา ๓๓ ว่า ผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งต้องได้รับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถานศึกษาในประเทศไทยที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือสัตวแพทยสภารับรอง หรือได้รับปริญญาในสาขาวิชาชีพอการสัตวแพทย์จากสถานศึกษาในต่างประเทศและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ในประเทศที่ตนได้รับปริญญาเว้นแต่เป็นผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยอาจไม่ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ในประเทศที่ผู้นั้นได้รับปริญญาก็ได้ แต่ต้องผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นสอง ต้องมีความรู้ในสาขาวิชาชีพอการสัตวแพทย์โดยได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต หรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่สัตวแพทยสภารับรอง และผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา นอกจากนี้ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้ผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ต้องประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ในบังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสัตวแพทยสภา โดยที่ผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพอการสัตวแพทย์ชั้นสองมีคุณสมบัติ

ที่แตกต่างกัน ข้อบังคับส้วตแพทย์สภา ว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงกำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ชั้นหนึ่งซึ่งสำเร็จการศึกษาหลักสูตรสัตวแพทยศาสตรบัณฑิต มีความรู้ความสามารถด้านการสัตวแพทย์ ครอบคลุมทั้งอายุรกรรม สูติกรรม และศัลยกรรม จึงสามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ได้ทุกประการ สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองเป็นผู้ได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต เช่น หลักสูตรการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพการสัตวแพทย์ มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุคลากรเพื่อให้บริการด้านการสัตวแพทย์ระดับพื้นฐาน ควบคุมและป้องกันโรคระบาด การให้บริการผสมเทียม การปฐมพยาบาล และการรักษาโรคพื้นฐานเบื้องต้นเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองจึงไม่สามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ด้านอายุรกรรม สูติกรรม และศัลยกรรม ซึ่งเป็นการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ที่มีความสำคัญเป็นการเฉพาะได้ดังเช่นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง

การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ชั้นหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ต้องมีความรู้ด้านสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตและสามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ได้ทุกประการ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสัตวแพทย์สภาในการควบคุมและส่งเสริมมาตรฐาน การประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับวิชาชีพการสัตวแพทย์ การบริหาร กิจการของสัตวแพทย์สภาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์สภา การแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวน และคณะอนุกรรมการอื่น เพื่อทำกิจการ หรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์สภา การออกข้อบังคับสัตวแพทย์สภาในเรื่องต่าง ๆ เช่น จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการสัตวแพทย์ หลักเกณฑ์ ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ รวมถึงการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ การให้บริการทางด้านวิชาการแก่สมาชิก ประชาชน และองค์กรอื่น เกี่ยวกับวิชาชีพการสัตวแพทย์ และการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและ ปัญหาวิชาชีพการสัตวแพทย์ ประกอบกับนับแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังไม่มีการยื่นขอรับรองปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต หรือประกาศนียบัตร จากสถานศึกษาที่สัตวแพทย์สภารับรอง และไม่มีการผลิตบุคลากรหรือบัณฑิตในปริญญาหรือประกาศนียบัตร

ดังกล่าวเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองแต่อย่างใด ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองจึงเหลือเพียงผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๕๙ (๒) เท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) จึงจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ให้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น เพื่อรับรองมาตรฐานของสภาวิชาชีพอันจะนำไปสู่คุณภาพและมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ทั้งเป็นประโยชน์ในการควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่ไม่มีความรู้อันก่อให้เกิดภัยและสร้างความเสียหายแก่ประชาชนได้ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองถูกจำกัดสิทธิรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสัตวแพทย์สภา เป็นการปฏิบัติต่อผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ให้แตกต่างกันก็ตาม แต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นกรรมการสัตวแพทย์สภาด้วยความจำเป็นเพื่อจำแนกลักษณะงานตามประเภท ระดับ หรือลำดับชั้นให้สัมพันธ์กับระดับความรู้ ทักษะ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสัตวแพทย์สภา เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำหรับการรักษามาตรฐานแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทตามระดับหรือ ลำดับชั้น มิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่อง สถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

๑/พพ 11114-4  
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ