

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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

คดีสืบเนื่องมาจากผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...” กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองแตกต่างกัน ทั้งที่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์เช่นเดียวกัน เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้แตกต่างกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

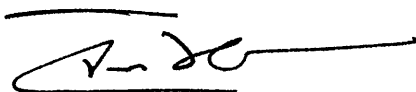
เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” เป็นการกำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมว่า รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่อยู่ในสถานะที่ใกล้เคียงหรือเหมือนกันด้วยมาตรฐานเดียวกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกกลุ่มอย่างเหมือนกัน โดยมิได้พิจารณาข้อแตกต่างในเชิงสถานะ พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเจตนารมณ์ให้มืองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ในรูปของสภาวิชาชีพที่เรียกว่า สัตวแพทย์สภา มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันก็ให้องค์กรวิชาชีพดังกล่าวทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ และควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่มารับบริการจากบุคคลเช่นนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสัตวแพทย์สภา ประกอบด้วย (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมปศุสัตว์ คณบดีคณะสัตวแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นายกสมาคมสัตวแพทย์ผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์แห่งประเทศไทย และนายกสัตวแพทย์สมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ (๒) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน กระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน กระทรวงสาธารณสุขหนึ่งคน กรมประมงหนึ่งคน กรมปศุสัตว์หนึ่งคน และกรุงเทพมหานครหนึ่งคน (๓) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก มีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (๑) และ (๒) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว” พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการไว้ในมาตรา ๒๐ ว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...” นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวดการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ มาตรา ๓๒ แบ่งผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์เป็นสองชั้น คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง และผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง มาตรา ๓๓ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งต้อง (ก) ได้รับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถานศึกษาในประเทศไทยที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือ

สัตวแพทยสภารับรอง หรือ (ข) ได้รับปริญญาในสาขาวิชาชีพการสัตวแพทยจากสถานศึกษาในต่างประเทศและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศที่ตนได้รับปริญญา เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยอาจไม่ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศที่ผู้นั้นได้รับปริญญาก็ได้ แต่ต้องสอบผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา ส่วนผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยชั้นสอง ต้องมีความรู้ในวิชาชีพการสัตวแพทยโดยได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิตหรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่สัตวแพทยสภารับรอง และผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา และมาตรา ๓๕ บัญญัติให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสัตวแพทยสภา ซึ่งข้อบังคับสัตวแพทยสภา ว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศ ณ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕ กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยชั้นสองตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ได้รับอนุมัติให้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยชั้นสอง ตามมาตรา ๓๓ (๒) สามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยได้ทุกประการ เว้นแต่ การประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยตามข้อบังคับดังกล่าว ข้อ ๕ (๑) ถึง (๑๒)

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยชั้นหนึ่งเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยชั้นสองไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสัตวแพทยสภาได้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยชั้นสอง เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้แตกต่างกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า สัตวแพทยสภามีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ คือ (๑) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย (๒) ทำคำสั่งตามมาตรา ๔๕ (๓) รับรองปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร อนุมัติบัตร หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพการสัตวแพทยของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก (๔) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพการสัตวแพทยของสถาบันต่าง ๆ (๕) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมใน (๔) (๖) ออกหนังสืออนุมัติหรือให้วุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทยสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพการสัตวแพทย (๗) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสัตวแพทยสภา เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางสัตวแพทยที่มีมาตรฐานสูงอย่างแท้จริง เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่

ดังกล่าวของกรรมการส้วมแพทยสภา ต้องอาศัยผู้ได้รับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตซึ่งมีความรู้ด้านสัตวแพทยศาสตร์โดยตรง และเป็นผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ส่วนผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง เป็นผู้มีความรู้ในวิชาชีพการสัตวแพทย์ โดยได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต หรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่สัตวแพทยสภารับรอง และผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา รวมถึงผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ชั้นสอง มาตรา ๕๙ (๒) ให้ถือว่าผู้นั้นได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง บุคคลดังกล่าวมิใช่เป็นผู้ที่มีความรู้ด้านสัตวแพทยศาสตร์โดยตรง ทั้งถูกจำกัดมิให้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ด้านการตรวจรักษาโรคที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถที่ได้รับการศึกษาอบรมเฉพาะ ได้แก่ ด้านอายุรกรรม สูติกรรมและศัลยกรรม เป็นต้น ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา ว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดประเภทหรือลำดับชั้นของผู้ประกอบวิชาชีพ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการส้วมแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ให้ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง ไม่อาจเป็นกรรมการส้วมแพทยสภา ตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นกรรมการส้วมแพทยสภาด้วยการจำแนกลักษณะงานให้สัมพันธ์กับระดับความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้าน เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการส้วมแพทยสภาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ย่อมมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ