

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

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 บัญญัติว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสัตวแพทย์สภาได้

๒๗

ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาค ในกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคล หลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนและในทุกกรณีอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน สำหรับพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์เสียใหม่ โดยกำหนดให้มี “สัตวแพทย์สภา” เป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ในรูปของสภาวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันก็ให้สาขาวิชาชีพดังกล่าวทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ และควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่มารับบริการจากบุคคลเช่นนั้น โดยสัตวแพทย์สภามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ โดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการสัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ ประกอบด้วย (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมปศุสัตว์ คณบดีคณะสัตวแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นายกษัตริย์การสัตวแพทย์ผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์แห่งประเทศไทย และนายกสัตวแพทย์สมาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (๒) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กรมประมง กรมปศุสัตว์ และกรุงเทพมหานคร หน่วยงานละหนึ่งคน และ (๓) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก มีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (๑) และ (๒) รวมกัน ในขณะที่เลือกตั้งแต่ละคราว ซึ่งคณะกรรมการสัตวแพทย์สภามีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการสัตวแพทย์สภาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มาตรา ๒๔ บัญญัติไว้ นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ต้องเป็นผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตจากสัตวแพทย์สภา โดยมาตรา ๓๒ ได้แบ่งผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ออกเป็นสองชั้น คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง และผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง และบัญญัติคุณสมบัติของผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทไว้ในมาตรา ๓๓

ซึ่งผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งต้องได้รับปริญญา
สัตวแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถานศึกษาในประเทศไทยที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือสัตวแพทยสภารับรอง หรือ
ได้รับปริญญาในสาขาวิชาชีพการสัตวแพทย์จากสถานศึกษาในต่างประเทศและได้รับอนุญาตให้เป็น
ผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศที่ตนได้รับปริญญา เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยอาจไม่ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาต
ให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศที่ผู้นั้นได้รับปริญญาก็ได้ แต่ต้องผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับ
สัตวแพทยสภา สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง ต้องมีความรู้ในสาขาวิชาชีพการสัตวแพทย์
โดยได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต หรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่
สัตวแพทยสภารับรอง และผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา และมาตรา ๓๕ บัญญัติให้
ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไขตามที่กำหนด
ไว้ในข้อบังคับสัตวแพทยสภา ซึ่งข้อบังคับสัตวแพทยสภา ว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพ
การสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ
การสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองไว้แตกต่างกัน โดยผู้ประกอบวิชาชีพ
การสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งสามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ได้ทุกประการ ส่วนผู้ประกอบวิชาชีพ
การสัตวแพทย์ชั้นสองมีข้อจำกัดในการประกอบวิชาชีพบางประการ เป็นการปฐมพยาบาลและการรักษา
โรคพื้นฐานเบื้องต้นเท่านั้น ไม่สามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ด้านอายุรกรรม สูติกรรม และ
ศัลยกรรม เหมือนเช่นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง

การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) กำหนดคุณสมบัติ
ของกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์
ชั้นหนึ่ง นั้น เนื่องจากผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและ
ชั้นสองมีคุณสมบัติและองค์ความรู้ ตลอดจนความสามารถในการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์แตกต่างกัน
โดยผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งมีความรู้ด้านสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตและสามารถประกอบ
วิชาชีพการสัตวแพทย์ได้ทุกประการ มีผลโดยตรงต่อการบริหารกิจการสัตวแพทยสภาซึ่งเป็นหน้าที่ของ
คณะกรรมการสัตวแพทยสภาต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทยสภา
ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ ประกอบมาตรา ๘ และมาตรา ๙ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์
ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ที่ต้องควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์
ทั้งผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและชั้นสอง จึงจำเป็นต้องให้ผู้ที่จะมาเป็นกรรมการสัตวแพทยสภา
ตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้มีความรู้ในระดับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตและ
เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งที่สามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ได้ทุกประการ
โดยไม่มีข้อจำกัดในการประกอบวิชาชีพ ประกอบกับนับแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิชาชีพ

๗๐

การสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังไม่มีการยื่นขอรับรองปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต หรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่สัตวแพทย์สภารับรอง และไม่มีการผลิตบุคลากรหรือบัณฑิต ในปริญญาหรือประกาศนียบัตรดังกล่าวเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองแต่อย่างใด ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองจึงเหลือเพียงผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองตาม บทเฉพาะกาลมาตรา ๕๙ (๒) เท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๑) จึงกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ สัตวแพทย์สภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น เพื่อรับรองมาตรฐานของสภาวิชาชีพอันจะนำไปสู่คุณภาพและมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพ การสัตวแพทย์ ทั้งเป็นประโยชน์ในการควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบจากบุคคลที่ไม่มีความรู้อันก่อให้เกิดภัยและสร้างความเสียหายแก่ประชาชนได้ ซึ่งการบัญญัติ คุณสมบัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติโดยพิจารณาถึงองค์ความรู้และคุณวุฒิ ตลอดจนความสามารถในการ ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์เป็นสำคัญ และความแตกต่างกัน ในเรื่องดังกล่าวของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและชั้นสองมีผลโดยตรงต่อการควบคุมและ ส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ถือเป็นความแตกต่างกันในสาระสำคัญที่สามารถ บัญญัติให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้นที่จะเป็นกรรมการสัตวแพทย์สภาได้ตาม มาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) แม้จะส่งผลให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองถูกจำกัดสิทธิ ในการเป็นกรรมการดังกล่าว แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของการประกอบ วิชาชีพการสัตวแพทย์อันเป็นประโยชน์สาธารณะที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มุ่งคุ้มครอง ดังนั้น มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคในกฎหมาย หรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายณภัตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ