

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๘

วันที่ ๒๔ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

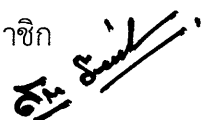
พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

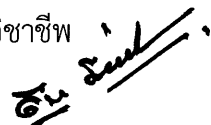
วิชาชีพการสัตวแพทย์หมายความถึงวิชาชีพเกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ต่อร่างกายสัตว์เพื่อการตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การป้องกันโรค การบำบัดรักษาหรือการกำจัดโรคสัตว์ และการกระทำโดยตรงต่อร่างกายสัตว์ด้วยการฉีดยาหรือการสอดใส่วัตถุใด ๆ เข้าไปในร่างกายสัตว์เพื่อการตกแต่งหรือการบำรุงร่างกายสัตว์ การตอนหรือการขยายพันธุ์สัตว์ด้วยเทคนิคที่สามารถป้องกันการแพร่โรคทางการสืบพันธุ์ และให้หมายความรวมถึงโรคติดต่อระหว่างสัตว์และมนุษย์ และการโภชนาภิบาลด้านสุขศาสตร์การอาหารและการปนเปื้อนในอาหารที่มีต้นกำเนิดมาจากสัตว์ โดยที่พระราชบัญญัติ

ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมวิชาชีพการบำบัดโรคสัตว์ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ จึงมีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ โดยให้มีองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ในรูปของสภาวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ตลอดจนการควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่มารับบริการจากบุคคลเช่นนั้น โดยมาตรา ๗ ได้บัญญัติให้มีสัตวแพทย์สภามีฐานะเป็นนิติบุคคล มาตรา ๘ บัญญัติให้สัตวแพทย์สภามีวัตถุประสงค์ให้สัตวแพทย์สภาเป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการสัตวแพทย์ ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การบริการทางด้านวิชาการแก่สมาชิก รวมทั้งประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องเกี่ยวกับวิชาชีพการสัตวแพทย์ ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาวิชาชีพการสัตวแพทย์ เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ของประเทศไทย และผดุงความเป็นธรรม และส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก มาตรา ๙ บัญญัติให้สัตวแพทย์สภามีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ออกคำสั่งกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ รับรองปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร อนุมัติบัตร หรือวุฒิบัตร ในวิชาชีพการสัตวแพทย์ของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการฝึกอบรม และออกหนังสืออนุมัติ ให้วุฒิบัตรแสดงความรู้ ความชำนาญ ในการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ สาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพการสัตวแพทย์ ตลอดจนการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสัตวแพทย์สภา โดยมาตรา ๑๖ บัญญัติให้คณะกรรมการสัตวแพทย์สภา ประกอบด้วย (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมปศุสัตว์ คณบดีคณะสัตวแพทยศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นายกสมาคมสัตวแพทย์ผู้ประกอบกิจการบำบัดโรคสัตว์แห่งประเทศไทย และนายกสัตวแพทย์สมาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (๒) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กรมประมง กรมปศุสัตว์ และกรุงเทพมหานคร หน่วยงานละหนึ่งคน และ (๓) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก



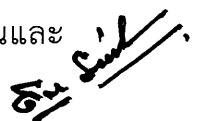
มีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (๑) และ (๒) รวมกัน ในขณะที่เลือกตั้งแต่ละคราว และบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสัตวแพทยสภาไว้ในมาตรา ๒๐ ว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง (๒) ไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสัตวแพทยสภาได้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ต้องขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตจากสัตวแพทยสภา โดยมาตรา ๓๒ ได้บัญญัติให้แบ่งผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์เป็นสองชั้น คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง และผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง และบัญญัติคุณสมบัติของผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทไว้ในมาตรา ๓๓ ว่า ผู้มีสิทธิขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งต้องได้รับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถานศึกษาในประเทศไทยที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือสัตวแพทยสภารับรอง หรือได้รับปริญญาในสาขาวิชาชีพการสัตวแพทย์จากสถานศึกษาในต่างประเทศและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศที่ตนได้รับปริญญา เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยอาจไม่ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศที่ผู้นั้นได้รับปริญญาก็ได้ แต่ต้องผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง ต้องมีความรู้ในสาขาวิชาชีพการสัตวแพทย์โดยได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต หรือประกาศนียบัตรจากสถานศึกษาที่สัตวแพทยสภารับรอง และผ่านการสอบความรู้ตามข้อบังคับสัตวแพทยสภา นอกจากนี้ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสัตวแพทยสภา โดยที่ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองมีคุณสมบัติที่แตกต่างกัน ข้อบังคับสัตวแพทยสภา ว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงกำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งและผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบวิชาชีพ



การสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งซึ่งสำเร็จการศึกษาหลักสูตรสัตวแพทยศาสตรบัณฑิต มีความรู้ความสามารถด้านการสัตวแพทย์ การรักษาพยาบาลสัตว์ ครอบคลุมทั้งอายุรกรรม สูติกรรม และศัลยกรรม จึงสามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ได้ทุกประการ สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง เป็นผู้ได้รับปริญญาสาขาอื่นที่มีใช้สัตวแพทยศาสตรบัณฑิต เช่น หลักสูตรการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพการสัตวแพทย์ มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุคลากรเพื่อให้บริการด้านการสัตวแพทย์ระดับพื้นฐาน ควบคุมและป้องกันโรคระบาด การให้บริการผสมเทียม การปฐมพยาบาล และการรักษาโรคพื้นฐานเบื้องต้นเท่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสองจึงไม่สามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ การรักษาพยาบาลสัตว์ ด้านอายุรกรรม สูติกรรม และศัลยกรรม ซึ่งเป็นการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ที่มีความสำคัญเป็นการเฉพาะได้ดังเช่นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง

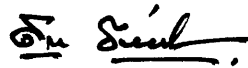
การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ บัญญัติคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการสัตวแพทยสภา ว่า “กรรมการตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ...” โดยกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) ซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ และมาตรา ๑๖ (๓) ซึ่งเป็นกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสัตวแพทยสภา ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากคณะกรรมการสัตวแพทยสภามีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสัตวแพทยสภา ตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทยสภา การออกข้อบังคับสัตวแพทยสภาในเรื่องต่าง ๆ เช่น จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการสัตวแพทย์ หลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ รวมถึงการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ การให้บริการทางด้านวิชาการแก่สมาชิก ประชาชน และองค์กรอื่นเกี่ยวกับวิชาชีพการสัตวแพทย์ และการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาวิชาชีพการสัตวแพทย์ จึงจำเป็นต้องเป็นผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ซึ่งได้รับปริญญาสัตวแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถานศึกษาในประเทศไทยที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือสัตวแพทยสภารับรอง หรือได้รับปริญญาในสาขาวิชาชีพการสัตวแพทย์จากสถานศึกษาในต่างประเทศ และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศที่ตนได้รับปริญญา โดยสามารถประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ได้ทุกประการ อันจะส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสัตวแพทยสภา ในการควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับวิชาชีพการสัตวแพทย์ การบริหารกิจการของสัตวแพทยสภาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทยสภา การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวนและ



คณะอนุกรรมการอื่น เพื่อทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทยสภา

ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ (๑) จึงจำเป็นต้อง กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสัตวแพทยสภาตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๓) ให้ต้องเป็นผู้ประกอบ วิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่งเท่านั้น เพื่อรับรองมาตรฐานของสภาวิชาชีพอันจะนำไปสู่คุณภาพ และมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ทั้งในและต่างประเทศ ทั้งเป็นประโยชน์ใน การควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่ไม่มีความรู้ อันก่อให้เกิดภัยและสร้างความเสียหายแก่ประชาชนได้ ทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน และต่อประชาคมระหว่างประเทศ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นสอง ถูกจำกัดสิทธิรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสัตวแพทยสภา เป็นการปฏิบัติต่อผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ ให้แตกต่างกันก็ตาม แต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นกรรมการ สัตวแพทยสภาด้วยความจำเป็นเพื่อจำแนกลักษณะงานตามประเภท ระดับ หรือลำดับชั้นให้มีความสัมพันธ์ กับระดับความรู้ ทักษะ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อเข้ามา ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสัตวแพทยสภา เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำหรับการรักษามาตรฐานแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ ในแต่ละประเภทตามระดับหรือลำดับชั้น มิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ