

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของพันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ และนางสาวฐานีย์ จินายน ผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง ซึ่งฟ้องสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ หมายเลขคำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ และหมายเลขคำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ ตามลำดับ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (ผู้ร้อง) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รวมพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยพันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ และนางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ และหมายเลขคำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ ตามลำดับ ฟ้องในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ และนางสาวฐานีย์ จินายน ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ใช้บังคับไม่ได้ ทั้งเป็นการตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังอันไม่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย ขอให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ให้การปฏิเสธและโต้แย้งในคดีของศาลปกครองกลางดังกล่าวสรุปว่า การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ บทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งมิใช่บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา การกำหนดอายุใบอนุญาตไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้าย ผู้ที่มีใบอนุญาตอยู่แล้วและใบอนุญาตจะหมดอายุลงโดยผลของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพฯ ดังกล่าว สามารถขอต่อใบอนุญาตเพื่อประกอบวิชาชีพต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และจะใช้บังคับแก่คดีนี้ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีประกอบความเห็นของศาลปกครองกลางแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นตามคำฟ้องที่ได้แย้งว่าการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เห็นว่าการได้แย้งว่า กฎหมายใดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่อาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งในปัญหาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด กรณีจึงมิได้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในคำร้องด้วย กรณีปัญหาตามประเด็นดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” และ

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ เป็นกฎหมายวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกมาเพื่อควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้เหมาะสม มีอิสระและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชน ผู้ใช้บริการ ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงบัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต” ”

การที่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ นั้น ก็ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาตที่ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ทั้งเป็นการบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นการบัญญัติเพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่อีกด้วย นอกจากนี้ การกำหนดอายุใบอนุญาต ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนด

อายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการควบคุมคุณภาพงานบริการด้านนี้เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณสุขผู้ใช้บริการโดยแท้ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ