

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งว่า ศาลปกครองกลางได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ และนางสาวฐานิยา จินายน) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

ศาลปกครองกลางได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕, ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ ระหว่าง พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ที่ ๑ กับพวก รวม ๓ คน ผู้ฟ้องคดี สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดียังโต้แย้งว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราช

บัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลให้ใบอนุญาตตามกฎหมายก่อนแก้ไข ซึ่งไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต้องหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มาโดยไม่กำหนดวันหมดอายุ แต่ถูกกำหนดให้มีอายุเพียง ๕ ปี ทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเปรียบเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิชาชีพดังกล่าว ในการตรามาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามมาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพฯ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของศาลปกครองกลางเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดต่อมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้มีอายุเพียงห้าปี แต่ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มาไม่กำหนดวันหมดอายุ จึงเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่เป็นคู่ความในคดีนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

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

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๕ “การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แบ่งเป็นสามประเภท คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ และผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์

ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทตามวรรคหนึ่งให้แบ่งเป็นสองชั้น คือ ชั้นหนึ่ง และชั้นสอง”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖ “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”

มาตรา ๒๑ “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาลสาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง การโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะมิได้ระบุนบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้งในเรื่องการตรากฎหมายได้ แต่ต้องเป็นการโต้แย้งเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งนี้

ประเด็นที่สอง การโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด จึงไม่รับคำร้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่สาม กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่มีข้อยกเว้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน พิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพด้านการพยาบาลและการผดุงครรภ์เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วย และการคลอดบุตรต้องได้รับการเอาใจใส่ดูแลเป็นอย่างดี จึงจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ การตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้ใบอนุญาตตามกฎหมายเดิมที่ไม่มีการกำหนดอายุใบอนุญาตมีอายุต่อไปอีกห้าปี และกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต จึงเป็นการตรากฎหมายเท่าที่จำเป็น และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นอกจากนี้ เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มีข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญให้ตรากฎหมายเพื่อกำหนดเสรีภาพในเรื่องนี้ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการกำหนดให้ใบอนุญาตฯ มีอายุต่อไปอีกห้าปีและกำหนดใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต มิได้ทำให้เสียสิทธิในการได้รับใบอนุญาตแต่ประการใด ข้อสำคัญวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อให้การคุ้มครองในเรื่องสวัสดิภาพของประชาชน

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

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ