

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

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

ศาลปกครองกลาง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า
พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ และนางสาวฐานีย์ จินายน
ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาลเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕
๑๗๑๕/๒๕๕๕ และ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ ตามลำดับ อธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีทั้งสาม
เรื่องมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสามเรื่องเข้าด้วยกันเพื่อพิจารณาพิพากษาพร้อมกัน ทั้งนี้
ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑
และที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์
ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓
ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕
ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘
ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราช
บัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราช
บัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพ
การพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุ ๕ ปีนับแต่วันที่
ออกใบอนุญาตและมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราช
บัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติ
วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีก ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้
ใช้บังคับ มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มา โดยไม่กำหนดวันหมดอายุ แต่ถูกกำหนดให้มีอายุเพียง ๕ ปี ทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงานได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และเหตุอ้างท้ายพระราชบัญญัติวิชาชีพดังกล่าวในการออกมาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามมาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) การที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ศาลมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. พิจารณาว่าข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศสภาการพยาบาล เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อตีความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

๓. วินิจฉัยว่าการออกข้อบังคับสภาการพยาบาลฯ ข้อที่ ๓๕ ขัดกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ เพราะเป็นเหตุให้พยาบาลทั่วประเทศต้องถูกทำลายใบอนุญาตของตน

๔. พิจารณาว่าการออกข้อบังคับสภาการพยาบาลฯ ข้อที่ ๓๖ ขัดกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบในเรื่องค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๒ (๓) (ก) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้หรือไม่ เพราะโดยทั่วไปค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับใบอนุญาตจะต้องออกโดยกฎกระทรวง

๕. ให้สิทธิในการประกอบวิชาชีพฯ ของผู้ฟ้องคดีตามใบอนุญาตให้ประกอบโรคศิลปะฯ และใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ของผู้ฟ้องคดีมีผลใช้ได้ต่อไปโดยไม่ต้องต่ออายุ

๖. เพิกถอนระเบียบและประกาศตลอดจนกระบวนการเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าว

๗. ให้ทุเลาการบังคับในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ส่วนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลพิพากษาว่าข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว ศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับแก่คดีนี้ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งออกมาใช้บังคับโดยมิได้ระบุนับบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เคยมีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าการตรากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย คือ

๑. การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๕ “การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แบ่งเป็นสามประเภท คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ และผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทตามวรรคหนึ่งให้แบ่งเป็นสองชั้น คือ ชั้นหนึ่งและชั้นสอง”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”

มาตรา ๒๑ “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งมาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัตินั้นกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายใดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

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

การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด

ทั้งมิได้ระบุมাত্রาของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

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

ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นว่า หากเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน สามารถกระทำได้

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นนี้ถือว่าเป็นการกำหนดสิทธิพื้นฐาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนด

ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจึงไม่ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวที่ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๒๑ เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตที่จะออกใหม่มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เป็นทางเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่ นอกจากนั้นการกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน และการกำหนดอายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้เมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพแต่อย่างใด การที่ใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ และออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้มีการกำหนดเรื่องอายุของใบอนุญาตไว้นั้น มิได้หมายความว่า ผู้มีใบอนุญาตจะสามารถใช้ได้ตลอดไปไม่ เพียงแต่ว่าใบอนุญาตนี้สามารถใช้ได้จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายใหม่คือพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปี ใบอนุญาตทุกฉบับจึงมีอายุห้าปี ไม่ว่าจะ เป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติเดิมหรือพระราชบัญญัติฉบับใหม่ก็ตาม จึงไม่เป็นการลดรอนสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตเดิมแต่ประการใด

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

นายสุวิทย์ ชีระพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ