

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภูมิตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง รวม ๓ ส่วน ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยมีรายละเอียดตามคำร้องดังต่อไปนี้

ส่วนที่หนึ่ง คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ ระหว่าง พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ผู้ฟ้องคดี สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี

ส่วนที่สอง คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ ระหว่าง นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ผู้ฟ้องคดี สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี

ส่วนที่สาม คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ ระหว่าง นางสาวฐานีย จินายน ผู้ฟ้องคดี สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี

คำฟ้องทั้งสามคดีมีข้อหาและประเด็นทำนองเดียวกันสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะไว้ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ จึงมีผลให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

หมดอายุลงพร้อมกันในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับย้อนหลังและเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้สิทธิในใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะฯ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีอยู่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ จากเดิมที่มีได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตไว้จะต้องสิ้นอายุลง เป็นการไม่เป็นธรรมและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ที่ยกเลิกการมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตลอดชีพโดยให้ลดเหลือห้าปี และสภากาการพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดี นำมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะฯ ที่ได้รับมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับให้สิ้นอายุพร้อมกันในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ นั้น เป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ผู้ฟ้องคดีได้มาโดยไม่กำหนดวันหมดอายุแต่ถูกกำหนดให้มีอายุเพียงห้าปี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๕๐ และขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ย่อมใช้บังคับไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาดังนี้

(๑) ให้สิทธิในการประกอบวิชาชีพฯ ของผู้ฟ้องคดีตามใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๗๕ มีผลใช้ได้ต่อไป โดยไม่ต้องต่ออายุ

(๒) เพิกถอนประกาศสภากาการพยาบาล เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และระเบียบการต่ออายุใบอนุญาต สำหรับผู้ที่ได้ใบอนุญาตมาก่อน พ.ศ. ๒๕๕๐

(๓) ให้ทุเลาการบังคับในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด

(๔) ให้นำเรื่องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งสามเรื่องมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสามเข้าด้วยกัน

สภากาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี (โดยนายสมบุรณ์ ศีลาทอง ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น และให้การแย้งในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีเจตนารมณ์ควบคุมและ

ส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้อิสระ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการ ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ จึงเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชนและโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา มีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้ ดังนั้น มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของ มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงกระทำได้ เพราะประโยชน์ของสาธารณชนย่อมเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน และบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็มีใช้บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายไม่ได้ นอกจากนั้น การกำหนดอายุใบอนุญาตไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อีกทั้ง การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพด้วย

อนึ่ง ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๕๐ วรรคสอง เพราะมิได้ระบอบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้งได้ ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี และโต้แย้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลพิพากษาว่า ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เรื่องการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว ศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับแก้คดี แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งออกมาใช้บังคับโดยมิได้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวด้วย จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ในประเด็นดังต่อไปนี้

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

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๕ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แบ่งเป็นสามประเภท คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์และผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์

ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทตามวรรคหนึ่งให้แบ่งเป็นสองชั้น คือ ชั้นหนึ่งและชั้นสอง

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”

มาตรา ๒๑ ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ

พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) มีสิทธิให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของกลุ่มความ ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นกรณีที่เข้าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องทั้งสามมีสิทธิให้ส่งคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้สิทธิที่จะโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้องด้วย ดังนั้น ประเด็นข้อนี้จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดฯ ดังกล่าวและไม่จำต้องวินิจฉัย

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า หากเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สุวีติภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขัน สามารถกระทำได้ สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคง แห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น นี้ ถือว่าเป็นการกำหนดแดนของสิทธิพื้นฐานให้เป็นไปโดยละเอียดรอบคอบหาทางเลือกที่สมเหตุสมผล แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติกำหนดความผิดโทษทางอาญาที่มีผล ย้อนหลัง แต่เป็นบทบัญญัติที่จัดระเบียบการประกอบอาชีพ โดยมาตรา ๑๖ วรรคสาม กำหนดให้ ไบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปี และมาตรา ๒๑ กำหนดให้ไบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ แพณปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตาม พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไบอนุญาตที่ออกตามพระราช บัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดอายุไว้มีอายุต่อไปอีก ห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หาได้ย้อนหลังไปให้นับแต่วันที่ออกไบอนุญาตดังกล่าวไม่ จึงไม่ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับไบอนุญาตดังกล่าวที่ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างไบอนุญาตเดิมกับไบอนุญาตที่จะออกใหม่ นอกจากนั้นการกำหนดอายุและต่ออายุไบอนุญาตยังเป็นประโยชน์หรือเป็นคุณต่อประชาชนผู้ให้บริการ ที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ แม้มาตรา ๒๑ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่ก็อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่ให้ตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพได้ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ

และเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน และการกำหนดอายุใบอนุญาตไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้เมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่การที่ผู้ได้รับใบอนุญาตโดยไม่มีกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายกับประชาชนผู้ใช้บริการได้ เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกับใบอนุญาตขั้บรตตามพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้ใบอนุญาตขั้บรตมีอายุหนึ่งปี สามปี และห้าปีแล้วอาจต่อใหม่ได้ และมาตรา ๑๗ บัญญัติให้ ผู้ได้รับใบอนุญาตขั้บรตยนต์ตลอดชีพอยู่ก่อนให้ใช้ใบอนุญาตขั้บรตตลอดชีพได้ต่อไป เห็นว่า ผู้ขั้บรต ไม่ต้องพัฒนาความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น หากมีอายุมากขึ้นและสุขภาพไม่ดี ก็อาจหยุดขั้บรตเองได้ แต่วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ต้องใช้ความรู้ความสามารถมากเป็นพิเศษ และมีผลกระทบต่อ สุขภาพและชีวิตของประชาชนโดยตรง กรณีแตกต่างกันและไม่สามารถใช้หลักการเดียวกันได้ สรุปแล้ว มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

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

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ