

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕, นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ และนางสาวฐานิยา จินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดี ๒) และนางสาวฐานิยา จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ และนางสาวฐานิยา จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า มิได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะไว้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีได้กำหนดวันสิ้นอายุ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้นบังคับใช้ โดยมีมาตรา ๒๑

ซึ่งกำหนดให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า (๑) พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง (๒) มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการใช้กฎหมายบังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ และ (๓) มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ศาลปกครองกลางจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมี ๓ ประเด็น ดังนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ ไว้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง มิได้ให้สิทธิคู่ความในคดีในศาลที่จะโต้แย้งว่า กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลัง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากผู้ร้องมิได้ระบุว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ซึ่งผู้ร้องโต้แย้งว่า เป็นการใช้นโยบายกฎหมายย้อนหลังนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด กรณีจึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

จึงเหลือประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียว คือ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้มีอายุต่อไปอีกห้าปี เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล

และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เพื่อไม่ให้เป็นกรณเลือกรูปวิธีระหว่างผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติเก่า คือพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ กับพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้ร้องทั้งสามโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ เนื่องจากผู้ร้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ โดยไม่มีการจำกัดอายุ แต่มาตรา ๒๑ ออกมาบังคับใช้ให้ใบอนุญาตของผู้ร้อง มีอายุต่อไปอีกห้าปีเท่านั้น จึงถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นการทั่วไป เป็นการบัญญัติมิให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ยกเว้นเป็นกรณีที่ทำจำเป็นและต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะและการจำกัดต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

ส่วนมาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำไม่ได้ ยกเว้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในด้านต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้ ซึ่งรวมทั้งเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ยินยอมให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยมีเงื่อนไข บทบัญญัติในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือได้ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ผู้ที่จะประกอบอาชีพหรือประกอบวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์จะต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพนี้ การได้รับใบอนุญาตจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและมีอายุห้าปีแต่สามารถต่ออายุใหม่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพราะอาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสวัสดิภาพของประชาชนผู้ใช้บริการ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อเป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ต้องปรับปรุงตนเองให้มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพนี้

ให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ การกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวต้องมาต่ออายุใบอนุญาตทุกๆ ระยะเวลาห้าปี เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปรับปรุงและพัฒนาตนเองเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน และการกำหนดให้ใบอนุญาตที่ได้มาก่อนหน้าการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีอายุต่อไปได้อีกห้าปีไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบห้าปีดังกล่าวแล้วจะต่ออายุไม่ได้ ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถขอต่ออายุใบอนุญาตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงไม่ถือว่าเป็นการเสียเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพดังกล่าว แต่อย่างไร

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะ และเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดคือ เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ยินยอมให้กระทำได้

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ