

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานีย์ จินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

สรุปข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามคำวินิจฉัยกลาง

ข้อวินิจฉัย

จากการพิจารณาข้อเท็จจริงคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามคดีดังกล่าวข้างต้น พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็น ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ จึงไม่รับพิจารณาในประเด็นนี้

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับประเด็นที่สองนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งเรื่อง

พิจารณาที่ ๗๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า คำโต้แย้งไม่ชัดเจนว่า จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ ทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งมิได้ระบุมাত্রาของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง ตามที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๒) กำหนดไว้ จึงไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการ

ประเด็นที่ ๓ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

เรื่องนี้ ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ พิจารณาแล้วรับไว้วินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ ๑๒ ต่อไป

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นว่าหากเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน สามารถกระทำได้

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่

รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นนี้ถือว่าเป็นการกำหนดแดนของสิทธิพื้นฐานให้เป็นที่ไปโดยละเอียดรอบคอบหาทางเลือกที่สมเหตุสมผล แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

พิจารณาแล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๒๕ มิได้กำหนดอายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ไว้ ผู้ได้แย่งทั้งสามในคดีดังกล่าว ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งมีได้กำหนดวันสิ้นอายุระบุไว้เช่นกัน

ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๖ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

เหตุผลก็เพราะการพยาบาลและการผดุงครรภ์เป็นบริการสาธารณสุข ซึ่งเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนโดยทั่วไป จึงเห็นควรมีการปรับปรุงการให้บริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดอายุใบอนุญาตไว้ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องมีการพัฒนาความรู้ในสาขาที่ตนให้บริการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจึงจะมีคุณสมบัติที่จะต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพต่อไปได้

ดังนั้น ได้รับอนุญาตกลุ่มเก่าที่มีใบอนุญาต (ใบประกอบโรคศิลปะฯ) ที่มีได้กำหนดวันหมดอายุ (รวมทั้งผู้ได้แย่งในคดีฯ) จะต้องหมดอายุลงทันที จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขึ้นเป็นบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับผู้ที่มีใบอนุญาตแบบเก่าให้มีอายุต่อไปอีก ๕ ปี ก่อนที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ครบกำหนด ๕ ปี ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ เพื่อที่จะให้มีระยะเวลาดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาต (เก่า) ได้ถูกต้องภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว หลังจากนั้นจึงให้ใช้บังคับเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งใบอนุญาตแบบเก่าและที่ออกใหม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาลและสาขาการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้ มีอายุต่อไปอีก ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้จึงไม่ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าว อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๒๑ เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตที่จะออกใหม่มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่ นอกจากนั้นการกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ประชาชน ผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง เป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน และการกำหนดอายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้ เมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพแต่อย่างใด หากแต่การที่ได้รับอนุญาตโดยไม่มีกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กลับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้

วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

พลตำรวจเอก สุวรงค์ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ