



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คือ พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานีย์ จินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานีย์ จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ อธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งสามมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสามเข้าด้วยกัน

เพื่อพิจารณาพิพากษารวมกัน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มาโดยไม่กำหนดวันหมดอายุ เนื่องจากถูกกำหนดให้มีอายุเพียงห้าปีทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในการออกมาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) การที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี (โดยนายสมบุรณ์ ศิลาทอง ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น และให้การแย้งในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้อิสระ เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับ

ความปลอดภัยจากการใช้บริการ จึงเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชน และโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการรักษาพยาบาลของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้

ดังนั้น การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงกระทำได้ เพราะประโยชน์ของสาธารณชนย่อมเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน และบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มีใช้บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายไม่ได้ นอกจากนี้ การกำหนดอายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้วผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อีกทั้ง การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพด้วย

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะมิได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว ที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้งได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มีผลบังคับให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ของผู้ฟ้องคดี หมดอายุในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นการลิดรอนสิทธิอันพึงมีพึงได้ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ได้รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย ซึ่งได้แก่ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้ระบอบทบัญญัติมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่มีบทบัญญัติว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ สิ้นสุดลงเมื่อใด ดังนั้นใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเป็นใบอนุญาตตลอดชีพ การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้เพิ่มเติมวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติให้ใบอนุญาตผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาลสาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิมสิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายใหม่ และทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ถือใบอนุญาตเดิมและมีได้ขอต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมายใหม่ ต้องห้ามประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีโทษตามมาตรา ๔๖ นั้น บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

จึงมีผลกระทบต่อสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตามกฎหมายเดิม และยังมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตเดิมทำให้ผู้ประกอบการพยาบาล และการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิมต้องได้รับโทษทางอาญาอันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลัง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะมาตรา ๒๑ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ อนุญาตให้เฉพาะแต่การส่งเสริมการประกอบอาชีพเท่านั้น เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ดังกล่าวตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยสามประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่า การโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เป็นการโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด กรณีไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้องไว้ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ส่วนพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้เป็นอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ โดยที่มาตรา ๒๑ บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตที่จะออกใหม่มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่ การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์และเป็นคุณแก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ แม้มาตรา ๒๑ จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็ให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน โดยที่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้กระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การกำหนดอายุใบอนุญาตดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าเมื่อครบกำหนด

อายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้เมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่เป็นการกระทบกระเทือนเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพแต่อย่างใด แต่การที่ได้รับใบอนุญาตโดยไม่มี การกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กลับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมนิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานิย์ จินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองกลางได้ส่งคำร้อง รวม ๓ คำร้อง ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีมาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ (๑) คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ ระหว่าง พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ผู้ฟ้องคดี กับ สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี (๒) คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ ระหว่าง นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ผู้ฟ้องคดี กับ สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี (๓) คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ ระหว่าง นางสาวฐานิย์ จินายน ผู้ฟ้องคดี กับ สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี

เนื่องจากคดีทั้งสามมีปัญหาอย่างเดียวกัน อธิบดีศาลปกครองกลาง จึงสั่งรวมคดีทั้งสามเข้าด้วยกัน และศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาต

ทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าทบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มาโดยไม่กำหนดวันหมดอายุ แต่ถูกกำหนดให้มีอายุเพียงห้าปี ทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการออกมาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) การที่ทบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้ทบทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการต่อใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดค่าธรรมเนียมในการต่อใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และได้ออกประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ โดยได้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าว ซึ่งหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ การออกข้อบังคับสภาการพยาบาลและการออกประกาศสภาการพยาบาลดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย อันเป็นการออกข้อบังคับและประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ศาลมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. พิจารณาว่าข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศสภาการพยาบาล เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๒. ให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อตีความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. วินิจฉัยว่าการออกข้อบังคับสภาการพยาบาลฯ ข้อที่ ๓๕ ขัดกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ เพราะเป็นเหตุให้พยาบาลทั่วประเทศต้องถูกทำลายใบอนุญาตของตน

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

๕. ให้สิทธิในการประกอบวิชาชีพฯ ของผู้ฟ้องคดีตามใบอนุญาตให้ประกอบโรคศิลปะฯ และใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ของผู้ฟ้องคดีมีผลใช้ได้ต่อไปโดยไม่ต้องต่ออายุ

๖. เพิกถอนระเบียบและประกาศตลอดจนกระบวนการเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าว

๗. ให้ทุเลาการบังคับในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ส่วนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลพิพากษาว่าข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เรื่องการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว ศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับแก่คดีนี้ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งออกมาใช้บังคับโดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัย

ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เคยมี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าการตรากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ทั้งนี้ตามนัย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุม เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ มีมติรับคำร้องไว้ดำเนินการและ รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อ ๑๒ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖

### ประเด็นพิจารณาและคำวินิจฉัย

เนื่องจากในคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม อ้างว่า การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และ อ้างด้วยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ระบุว่าขัดกับ รัฐธรรมนูญมาตราใด

สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิยื่นคำร้องว่าการตราพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ให้สิทธิในการยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี เท่านั้น ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่ง เรื่องพิจารณาที่ ๗๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า คำโต้แย้งไม่ชัดเจนว่าจะขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราช กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ ทั้งสอง ฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งมิได้ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง ตามที่ข้อกำหนด

ศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๒) กำหนดไว้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการ ดังนั้น อาศัยบรรทัดฐานเดิมของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

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

ทั้งนี้ 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

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นว่าหากเป็นการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันรัฐมีอำนาจกระทำได้

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิโดยรัฐอาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ แต่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อบังคับรัฐให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างสมเหตุสมผลนั่นเอง

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ

พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหาได้ ย้อนหลังไปให้นับแต่วันที่ออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ จึงไม่ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับ ใบอนุญาตดังกล่าวที่ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัติ มาตรา ๒๑ เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตที่จะออกใหม่มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ ออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เป็นทางเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่

นอกจากนั้น พิจารณาแล้วการกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์หรือเป็น คุณแก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนด้วย รวมทั้งการกำหนดอายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้เมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ตรงกันข้ามหากไม่มีการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องต่ออายุใบอนุญาตน่าจะมีผลกระทบต่อผู้ที่มา ขอรับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ เพราะผู้ได้รับใบอนุญาตอาจไม่พัฒนา ความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ใช้บริการได้ ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบ มาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานี ยินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีอ้างว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐)

กรณีสืบเนื่องจาก พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานี ยินายน ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ สรุปความว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ฟ้องว่าได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่



วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มาโดยไม่มีการกำหนดวันหมดอายุ แต่ถูกกำหนดให้มีอายุเพียงห้าปี ทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวในการออกมาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการต่อใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดค่าธรรมเนียมในการต่อใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และได้ออกประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ โดยได้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวซึ่งหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ การออกข้อบังคับสภาการพยาบาลและการออกประกาศสภาการพยาบาลดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสาม

สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ยื่นคำให้การ ปฏิเสธฟ้องของผู้ฟ้องคดีและให้การแย้งในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีเจตนารมณ์ ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้อิสระ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการ ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการจึงเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชนและโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์จึงเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้ การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา 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 และบทบัญญัติ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็มีใช้บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมาย ห้ามย้อนหลังซึ่งไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนดเท่านั้น อีกทั้ง การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ให้บริการ ที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพด้วย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลพิพากษาว่าข้อบังคับ สภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและ สั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว ศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับแก่คดีนี้ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่ากฎหมาย ดังกล่าว จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งออกมาใช้บังคับโดย มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ศาลปกครองกลางจึงส่งปัญหาว่าการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

**บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง****รัฐธรรมนูญ**

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้าน สาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบ อาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพ ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

**พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘**

“มาตรา ๒๕ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แบ่งเป็นสามประเภท คือ ผู้ประกอบ วิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ และผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทตามวรรคหนึ่งให้แบ่งเป็นสองชั้น คือ ชั้นหนึ่ง และชั้นสอง”

**พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐**

“มาตรา ๑๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”

“มาตรา ๒๑ ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินับนี้ใช้บังคับ”

ความละเอียดของสำนวนคดีปกครอง ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

มีปัญหาที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้เป็นสามประเด็นดังนี้

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

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

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

ปัญหาข้อ ๑ ที่ว่าการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิที่จะโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาข้อนี้

ปัญหาข้อ ๒ ที่ว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด ตามที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) กำหนดไว้ จึงไม่รับวินิจฉัยให้

คงมีปัญหาคือต้องพิจารณาวินิจฉัยในข้อที่ ๓ ที่ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบด้วยมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหาได้ย้อนหลังไปให้นับแต่วันที่ออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ จึงไม่ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวที่ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด นอกจากนั้นการกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตย่อมเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขปก และเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพของสังคมกับเพื่อสวัสดิภาพของประชาชนตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบด้วยมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบด้วยมาตรา ๕๐

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

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

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของพันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และนางสาวฐานีย จินายน ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ ที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ ตามลำดับเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นตามคำร้องดังนี้ คือ

๑. การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสองหรือไม่ เห็นว่า ประเด็นข้อนี้มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่รับวินิจฉัย

๒. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ร้องมิได้ระบุให้ชัดแจ้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ทำให้ไม่อาจรับประเด็นข้อนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยผู้ร้องโต้แย้งว่า

มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบวิชาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ในกรณีนี้คือสิทธิเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพ เพราะเมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตก็มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนต่อไปได้อีกเมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และเนื่องจากวิทยาการด้านการแพทย์และการพยาบาลมีการเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าอยู่เสมอ การที่ได้รับใบอนุญาตโดยไม่มีการกำหนดอายุไว้หากผู้ได้รับใบอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ก็จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้ มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่ก็อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามวรรคสองของมาตรา ๕๐ ที่ให้อำนาจรัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้เมื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เมื่อได้ความว่า มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเพื่อสวัสดิภาพของประชาชนอันเป็นเจตนารมณ์ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และเป็น การจำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คือ พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานิยา จินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕

นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕

นางสาวฐานิยา จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕

อธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งสามมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาต



ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มาโดยไม่กำหนดวันหมดอายุ เนื่องจากถูกกำหนดให้มีอายุเพียงห้าปีทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร จึงเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการออกมาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) การที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลทำให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖

สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี (โดยนายสมบุรณ์ ศิลาทอง ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำให้การ ปฏิเสธฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น และให้การโต้แย้งในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้อิสระ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการจึงเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชน และโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการรักษาพยาบาลของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้

ดังนั้น การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงกระทำได้ เพราะประโยชน์ของสาธารณชนย่อมเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน และบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มีใช้บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของการใช้กฎหมายย้อนหลัง ในการที่เป็นผลร้ายไม่ได้ นอกจากนี้ การกำหนดอายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้วผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อีกทั้ง การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพด้วย

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะมิได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว ที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้งได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มีผลบังคับให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ของผู้ฟ้องคดี หมดอายุในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นการลดรอนสิทธิอันพึงมีพึงได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ ได้รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย ซึ่งได้แก่ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้ระบุนบทบัญญัติมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่มีบทบัญญัติว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ สิ้นสุดลงเมื่อใด ดังนั้น ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเป็นใบอนุญาตตลอดชีพ การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้เพิ่มเติมวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติให้ใบอนุญาตผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิมสิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายใหม่ และทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ถือใบอนุญาตเดิมและมิได้ขอต้ออายุใบอนุญาตตามกฎหมายใหม่ ต้องห้ามประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีโทษตามมาตรา ๔๖ นั้น บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีผลกระทบถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิม และยังมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตเดิม ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิมต้องได้รับโทษทางอาญา อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายอาญา ต้องไม่มีผลย้อนหลัง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเฉพาะมาตรา ๒๑ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ อนุญาตให้เฉพาะแต่การส่งเสริมการประกอบอาชีพเท่านั้น เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ผู้ร้อง) ดังกล่าวตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยสามประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า การโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยมิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เป็นการโต้แย้งว่า กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด กรณีไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้องไว้ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้

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

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ส่วนมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช

๒๕๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐานทางวิชาการและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ โดยที่มาตรา ๒๑ บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตที่จะออกใหม่มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่ การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์และเป็นคุณแก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพ ที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ แม้มาตรา ๒๑ จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่มาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็ให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน โดยที่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้กระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การกำหนดอายุใบอนุญาตดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้เมื่อได้ต่อใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพแต่อย่างใด แต่การที่ได้รับใบอนุญาต โดยไม่มีการกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กลับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงลงมติวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

นายปรีชา เถลิมาวิชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน 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 มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

## สรุปข้อเท็จจริง

ด้วยพันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ และนางสาวฐานิยา จินายน ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาลเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ และ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ ตามลำดับ อธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีทั้งสามเรื่องมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสามเรื่องเข้าด้วยกันเพื่อพิจารณาพิพากษารวมกัน ทั้งนี้ตามนัย ข้อ ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาล และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล

และการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการลิดรอนสิทธิในใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้มาโดยไม่กำหนดวันหมดอายุ แต่ถูกกำหนดให้มีเพียงห้าปี ทำให้สูญเสียความเสมอภาคแห่งวิชาชีพการพยาบาลเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงาน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ และ เภสัชกร จึงเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมาขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิชาชีพดังกล่าวในการออกมาตรา ๒๑ ไม่เข้าลักษณะเหตุตามมาตรา ๕๐ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิชาชีพดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการต่อใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดค่าธรรมเนียมในการต่อใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และได้ออกประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ โดยได้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าว ซึ่งหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ การออกข้อบังคับสภาการพยาบาลและการออกประกาศสภาการพยาบาลดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย อันเป็นการออกข้อบังคับและประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ศาลมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. พิจารณาว่าข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพยาบาล การผดุงครรภ์



หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศสภาการพยาบาล เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. ให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อตีความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. วินิจฉัยว่าการออกข้อบังคับสภาการพยาบาลฯ ข้อที่ ๓๕ ขัดกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ เพราะเป็นเหตุให้พยาบาลทั่วประเทศต้องถูกทำลายใบอนุญาตของตน

๔. พิจารณาว่าการออกข้อบังคับสภาการพยาบาลฯ ข้อที่ ๓๖ ขัดกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบในเรื่องค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต และผู้ฟ้องคดีสามารถออกข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๒ (๓) (ค) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้หรือไม่ เพราะโดยทั่วไปค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับใบอนุญาตจะต้องออกโดยกฎกระทรวง

๕. ให้สิทธิในการประกอบวิชาชีพฯ ของผู้ฟ้องคดีตามใบอนุญาตให้ประกอบโรคศิลปะฯ และใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ของผู้ฟ้องคดีมีผลใช้ได้ต่อไปโดยไม่ต้องต่ออายุ

๖. เพิกถอนระเบียบและประกาศตลอดจนกระบวนการเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าว

๗. ให้ทุเลาการบังคับในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ส่วนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ศาลปกครองกลาง เห็นว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลพิพากษาว่าข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เรื่องการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว ศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับแก่คดีนี้ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์

ซึ่งออกมาใช้บังคับโดยมิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เคยมีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าการตรากฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องของผู้ร้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กล่าวคือ ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่ความในคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ข้อกฎหมาย

#### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

**มาตรา ๕๐** “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

**มาตรา ๒๖๔** “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทันทีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

## ๒. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

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

## ๓. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

**มาตรา ๑๖** “ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”

**มาตรา ๒๑** “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

## ประเด็นการวินิจฉัย

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

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

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

สำหรับประเด็นที่สองนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด กรณีไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

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

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

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

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

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นว่า หากเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษา

ความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน สามารถกระทำได้

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เท่าที่จำเป็นนี้ถือว่าเป็นการกำหนดแดนของสิทธิพื้นฐานให้เป็นที่ไปโดยละเอียดรอบคอบ หาทางเลือก ที่สมเหตุสมผล แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนด ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขา การพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหาได้ย้อนหลังไปให้นับแต่ วันที่ออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ จึงไม่ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ที่ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๒๑ เป็นการ บัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตที่จะออกใหม่มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เพื่อมิให้เป็น การเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่ นอกจากนั้นการกำหนดอายุและต่ออายุ ใบอนุญาตยังเป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ประชาชนผู้ใช้บริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ แม้มาตรา ๒๑ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่ก็อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่ให้ตรากฎหมายจำกัด เสรีภาพได้ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน และการกำหนด อายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป หากแต่ยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อไปได้เมื่อได้ต่อ

ใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่การที่ได้รับใบอนุญาตโดยไม่มีการกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานกลับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้

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

นายผัน จันทรปาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภูมิตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

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

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง รวม ๓ ส่วน ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา  
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยมีรายละเอียดตามคำร้องดังต่อไปนี้

ส่วนที่หนึ่ง คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ ระหว่าง พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์พิเศษ  
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 ๒๕๓๕ ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ มิได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะไว้ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ จึงมีผลให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ 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. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้องด้วย ดังนั้น ประเด็นข้อนี้จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดฯ ดังกล่าวและไม่จำต้องวินิจฉัย

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

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นฟ้อง สภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานิยา จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งสามเรื่องมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสามเรื่อง เข้าด้วยกันเพื่อพิจารณาพิพากษารวมกัน

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ฟ้องว่าได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขา การพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ฟ้องว่าได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของ มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕

หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ศาลปกครองกลางจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

#### **ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย**

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

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

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

#### **กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

##### **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย



บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

**มาตรา ๕๐** “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

**มาตรา ๒๖๔** “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีที่ฟัง 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 ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

### ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ประเด็นแรกเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะไม่มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในฐานะที่จะยกขึ้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ ไว้แล้วว่า มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิแก่ศาลหรือคู่ความที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง คือ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้ย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข้อนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด คำร้องข้อนี้จึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๖ (๒) จึงไม่อาจรับไว้วินิจฉัยได้ อีกทั้งความจริงแล้ว มาตรา ๒๑ ดังกล่าวเป็นการใช้บังคับปัจจุบัน คือ ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ หากจะดูความย้อนหลังก็คือ ย้อนหลังไปรับรองใบอนุญาตตามกฎหมายเก่าให้ใช้ได้ต่อไปอีกห้าปี อันเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยซ้ำไป

ประเด็นที่สามคือ การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลหรือการผดุงครรภ์หรือการพยาบาล และการผดุงครรภ์ มีอายุห้าปีนับแต่วันออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเช่นนี้เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ในขอบเขตเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น โดยต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ผู้ฟ้องคดีอ้างคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งกิจการหรืออาชีพของผู้ฟ้องคดี คือ การประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ คำว่า “การพยาบาล” หมายความว่า การกระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการดูแลและการช่วยเหลือเมื่อเจ็บป่วย การฟื้นฟูสภาพ การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพ รวมทั้งการช่วยเหลือแพทย์กระทำการรักษาโรค ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์และศิลปะการพยาบาล และคำว่า “การผดุงครรภ์” หมายความว่า การกระทำเกี่ยวกับการดูแลและการช่วยเหลือหญิงมีครรภ์ หญิงหลังคลอด และทารกแรกเกิด รวมถึงการตรวจ การทำคลอด การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันความผิดปกติในระยะตั้งครรภ์ ระยะคลอด และระยะหลังคลอด รวมทั้งการช่วยเหลือแพทย์กระทำการรักษาโรค ทั้งนี้โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์และศิลปะการผดุงครรภ์ พิจารณาแล้วเห็นว่าการประกอบอาชีพดังกล่าวต้องใช้วิชาการทางวิทยาศาสตร์และศิลปะการพยาบาล ซึ่งเป็นวิชาชีพที่มีความรู้ความก้าวหน้าใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา ต้องทราบถึงวิธีการใหม่ๆ ที่ดีกว่าเดิม ให้ความปลอดภัยมากกว่าเดิม และต้องทราบถึงอันตรายของวิธีการดั้งเดิมที่อาจค้นพบหรือปรากฏในเวลาต่อมาด้วย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ต่อไปในวรรคสองจะเห็นว่า เสรีภาพตามวรรคหนึ่งอาจถูกจำกัดได้หลายประการซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการพยาบาลและการผดุงครรภ์นั้นถือได้ว่ามีความจำเป็นต้องควบคุมด้วยการออกใบอนุญาตมีอายุกำหนด เพื่อให้มีการตรวจสอบและทดสอบความรู้ความสามารถและความทันสมัยในวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและสวัสดิภาพของประชาชนทั่วไป ซึ่งต้องใช้บริการการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งการควบคุมอันเป็นผลต่อการจำกัดเสรีภาพตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มีผลเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนข้อเท็จจริงที่อาจจะมีวิชาชีพอื่นเช่นแพทย์ เภสัชกรหรือทนายความยังไม่มีกฎหมายจำกัดอายุของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้น พิจารณาได้ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวมิใช่บุคคลในกลุ่มวิชาชีพหรืออยู่ในสถานะเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี และเป็นวิชาชีพภายใต้บังคับกฎหมายอื่น การที่ยังมิได้มีการควบคุมจำกัดอายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ไม่ได้เป็นผลที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนการที่บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเดิมของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นใบอนุญาตตลอดชีพ มีอายุเหลือเพียงห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับนั้น เป็นการกำหนดเพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเข้าสู่ระบบควบคุมเสมอกันเป็นบทบัญญัติที่ให้ความเป็นธรรมตามสมควรแล้วที่ให้ใบอนุญาตตามกฎหมายเดิมยังใช้ได้อยู่ในวาระเริ่มแรกโดยไม่ต้องยื่นขอใบอนุญาตตามกฎหมายเกณฑ์

และระเบียบใหม่ เห็นได้เป็นข้อกำหนดว่าอยู่ในขอบเขตที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เพราะแม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็ยังสามารถประกอบวิชาชีพของตนต่อไปได้ตามกฎหมายใหม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๕๐

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๔๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของพันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ และนางสาวฐานีย์ จินายน ผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง ซึ่งฟ้องสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ หมายเลขคำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ และหมายเลขคำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ ตามลำดับ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (ผู้ร้อง) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รวมพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยพันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ และนางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ และหมายเลขคำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ ตามลำดับ ฟ้องในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ และนางสาวฐานีย์ จินายน ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ ฟ้องว่า ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีผลทำให้ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ใช้บังคับไม่ได้ ทั้งเป็นการตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังอันไม่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย ขอให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ให้การปฏิเสธและโต้แย้งในคดีของศาลปกครองกลางดังกล่าวสรุปว่า การกำหนดอายุและต่ออายุใบอนุญาตเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ บทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งมิใช่บทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา การกำหนดอายุใบอนุญาตไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้าย ผู้ที่มีใบอนุญาตอยู่แล้วและใบอนุญาตจะหมดอายุลงโดยผลของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพฯ ดังกล่าว สามารถขอต่อใบอนุญาตเพื่อประกอบวิชาชีพต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และจะใช้บังคับแก่คดีนี้ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีประกอบความเห็นของศาลปกครองกลางแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นตามคำฟ้องที่ได้แย้งว่าการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เห็นว่าการได้แย้งว่า กฎหมายใดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่อาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งในปัญหาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราใด กรณีจึงมิได้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้คำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในคำร้องด้วย กรณีปัญหาตามประเด็นดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” และ

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ เป็นกฎหมายวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกมาเพื่อควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้เหมาะสม มีอิสระและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชน ผู้ใช้บริการ ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงบัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต” ”

การที่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ นั้น ก็ได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาตที่ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ทั้งเป็นการบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๖ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นการบัญญัติเพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่จะออกใหม่อีกด้วย นอกจากนี้ การกำหนดอายุใบอนุญาต ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนด



อายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการควบคุมคุณภาพงานบริการด้านนี้เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณสุขผู้ใช้บริการโดยแท้ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ไม่

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

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

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

## ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และนางสาวฐานิยา จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานิยา จินายน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ได้ยื่นฟ้องสภาการพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะไว้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีได้กำหนดวันสิ้นอายุ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ 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 เป็นการใช้นิติบัญญัติย้อนหลังนั้น 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 การได้รับใบอนุญาตจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและมีอายุห้าปี แต่สามารถต่ออายุใหม่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด 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

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบ มาตรา ๕๐ หรือไม่

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งว่า ศาลปกครองกลาง ได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ และ นางสาวฐานีย จินายน) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (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 ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้น ทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบ วิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศ สภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดียังโต้แย้งว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่ วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออก ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราช บัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ 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 และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

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 เพราะมิได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ 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

## 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 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยมิได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 จึงไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพแต่อย่างใด หากแต่การที่ได้รับอนุญาตโดยไม่มีกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตไม่พัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กลับจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้

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

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีระพงษ์ 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 อธิบดีศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีทั้งสามเรื่องมีข้อหาอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสามเรื่องเข้าด้วยกันเพื่อพิจารณาพิพากษาพร้อมกัน ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ใบอนุญาตดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการหมดอายุไว้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุ ๕ ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตและมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๑๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีก ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ 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 โภค 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

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

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

ด้วยศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คือ พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานีย จินายน ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี และเอกสารประกอบสรุปได้ความ ดังนี้

พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๕๕ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๕๕ และนางสาวฐานีย จินายน ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๕๕ ได้ฟ้องคดีสภาการพยาบาล โดยทั้งสามคดีเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่า การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ทั้งสามคดีนี้มีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตามกฎหมายเดิม ก่อนใช้บังคับกฎหมายปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามกฎหมายเดิมนั้นมิได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะไว้ โดยพันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ และนางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุม

การประกอบโรคศิลปะฯ มิได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะไว้ ส่วนนางสาวฐานิย จินายน ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่มีการกำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตเช่นกัน

ต่อมา ได้มีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขา การผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ จึงมีผลทำให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ หหมดอายุลงพร้อมกันในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ (เนื่องจากวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ คือ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐) ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไป เพียงห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้สิทธิในการประกอบวิชาชีพของผู้ฟ้องคดี ตามใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้วแต่ กรณี มีผลใช้ได้ต่อไปโดยไม่ต้องต่ออายุ เพิกถอนประกาศสภาการพยาบาล เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล



และการผดุงครรภ์ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และระเบียบการต่ออายุใบอนุญาต สำหรับผู้ที่ได้ใบอนุญาตมาก่อน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ทุเลาการบังคับในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด และให้นำเรื่องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีทั้งสามนั้นมีข้อหาเป็นอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสามเรื่องเข้าด้วยกันเพื่อพิจารณาพิพากษารวมกัน

สภาการพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดี โดยนายสมบุรณ์ สีลาทอง ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามคดีและให้การโต้แย้งในเรื่องต่างๆ หลายประการรวมทั้งในส่วนที่อ้างว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

เนื่องจากกฎหมายวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมและส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชน และโดยที่ความรู้ทางด้านวิชาการด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการรักษาพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา รวมทั้งการพยาบาลและการผดุงครรภ์จึงจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่ที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงกระทำไม่ได้ เพราะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนซึ่งย่อมเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน

บทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่บทบัญญัติที่กำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายไม่ได้ นอกจากนั้น การกำหนดอายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบวิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิในการประกอบวิชาชีพดังกล่าวนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากมิได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในวันนั้นเป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้ง ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔

ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้นออกตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๒๒ (๓) (ค) (จ) (ฐ) มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยไม่ได้ใช้บังคับย้อนหลังแต่อย่างใด และไม่ได้กำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของหลักกฎหมายอาญา อีกทั้งข้อบังคับสภาการพยาบาลดังกล่าวก็ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้แล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ส่วนประกาศสภาการพยาบาล เรื่องการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์นั้นเป็นประกาศที่ออกตามข้อบังคับการพยาบาลข้อ ๑๗ ที่ให้อำนาจไว้เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็ว ไม่มีบทกำหนดความผิดและโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายอาญาที่จะย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายไม่ได้ และไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ และประกาศดังกล่าวไม่ใช่กฎหมาย ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจขอให้ศาลปกครองส่งข้อโต้แย้งในประเด็นที่ว่า ข้อบังคับสภาการพยาบาลและประกาศสภาการพยาบาลดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลพิพากษาว่า ข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรื่องการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว ศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บังคับแก่คดีนี้ และเนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากคดีตามคำร้องยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้มาก่อนศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคดีตามคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

สำหรับประเด็นที่โต้แย้งกันมีสามประเด็น ดังนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่าในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิบุคคลใดที่จะโต้แย้งว่าการตรากฎหมายได้กระทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ระบุว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดนั้น ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำสั่งเรื่องพิจารณาที่ ๗๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งวินิจฉัยว่าการที่คำโต้แย้งไม่มีความชัดเจน เนื่องจากไม่ระบุบทบัญญัติว่ากฎหมายขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการได้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ (๒) ซึ่งวางหลักไว้ชัดเจนว่าคำร้องต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม เนื่องจากผู้ร้องทั้งสามโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตามกฎหมายเดิม คือ พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกเพียงห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ซึ่งในประเด็นนี้ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยมาก่อนและไม่มีเหตุที่จะปฏิเสธไม่รับพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพอายบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แบ่งเป็นสามประเภท คือ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์และผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทตามวรรคหนึ่งให้แบ่งเป็นสองชั้น คือ ชั้นหนึ่งและชั้นสอง”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปอันเป็นการประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นบางประการ คือ จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องกระทำเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ กระทำเท่าที่จำเป็นต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพอันเป็นการเฉพาะในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งจะมีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นหากเป็นการจำเป็นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์บางประการที่สำคัญ คือ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งหากเข้ากรณีข้อยกเว้นดังกล่าวการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพนั้นย่อมสามารถกระทำได้

สำหรับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน โดยกำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามกฎหมายเดิม คือ พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้ให้มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพดังกล่าวหลังจากเมื่อครบกำหนดห้าปีนั้นก็ต้องดำเนินการขอต่อใบอนุญาตใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งต้องมีความทันสมัยและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่จะต้องเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้รับบริการ และเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน

ดังนั้น แม้ผู้ร้องจะโต้แย้งว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ทั้งยังเป็นการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างใบอนุญาตเดิมกับใบอนุญาตที่ออกใหม่ และการกำหนดอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอันเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน และการกำหนดใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตที่ครบกำหนดแล้ว จะไม่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตที่จะประกอบวิชาชีพนั้นต่อไปอีก บุคคลดังกล่าวยังมีสิทธิประกอบวิชาชีพนั้น หากได้รับใบอนุญาต

ถึงแม้บทบัญญัติมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพพยาบาลและผดุงครรภ์สำหรับผู้ที่เคยได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายเดิมที่ไม่มีอายุในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพดังกล่าวนั้นก็เป็นที่กระทำได้ตามกฎหมายหากมีกฎหมายบัญญัติและเป็นสิ่งที่จำเป็นก็เข้ากรณียกเว้นดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐ ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดอายุใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตการประกอบอาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์เป็นการกระทำโดยการออกกฎหมายคือพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้กระทำได้ ซึ่งเป็นการใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่ประกอบวิชาชีพนี้ ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และเป็นการกระทำตามความจำเป็น เพราะโรคต่างๆ และการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยนั้นมีความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการตลอดเวลา ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องจึงต้องพัฒนาตนเองโดยการแสวงหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ของโรค ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และวิทยาการในวิชาชีพที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพของตน อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้น มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๐

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

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



## คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง 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 หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะฯ มิได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะไว้ และนางสาวฐานิยา จินายน ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่มีการหมดอายุ ต่อมา ได้มีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ จึงมีผลทำให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ หมดอายุลงพร้อมกันในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ พันเอกหญิง พวงจันทร์

วงศ์วิเศษ, นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ และนางสาวฐานีย จินายน เห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับย้อนหลัง และเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้สิทธิในใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะฯ ซึ่งมีอยู่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะฯ จากเดิมที่มีได้กำหนดวันสิ้นอายุของใบอนุญาตไว้ จะต้องสิ้นอายุลงเป็นการไม่เป็นธรรมและทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเห็นว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ที่ยกเลิกการมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตลอดชีพโดยให้ลดลงเหลือห้าปี และสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดีนำมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะฯ ที่ได้รับมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับให้สิ้นอายุพร้อมกันในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ นั้น เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังอันไม่เป็นคุณ ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่มีผลใช้บังคับ จึงได้ฟ้องสภาการพยาบาลต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. ให้สิทธิในการประกอบวิชาชีพฯ ของผู้ฟ้องคดีตามใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะฯ และใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มีผลใช้ได้ต่อไป โดยไม่ต้องต่ออายุ

๒. เพิกถอนประกาศสภาการพยาบาล เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และระเบียบการต่ออายุใบอนุญาต สำหรับผู้ที่ได้ใบอนุญาตมาก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐

๓. ให้ทุเลาการบังคับในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุด

๔. ให้นำเรื่องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗๔/๒๕๔๕ ระหว่าง พันเอกหญิง พวงจันทร์ วงศ์วิเศษ กับสภาการพยาบาล คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๑๕/๒๕๔๕ ระหว่าง นางสาวสุดา เหล่าสกุลเจริญ กับสภาการพยาบาล และคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๕๔/๒๕๔๕ ระหว่าง นางสาวฐานีย จินายน กับสภาการพยาบาล

สภาการพยาบาล (โดยนายสมบุรณ์ ศีลาทอง ผู้รับมอบอำนาจผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นคำให้การว่า กฎหมายวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มีเจตนารมณ์ ควบคุมและส่งเสริมมาตรฐาน การประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้อิสระ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ ของประชาชนผู้ใช้บริการ ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ จึงเป็น กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชน และโดยที่ความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ การเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการรักษาพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ การกำหนดอายุและต่อใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นมาตรการหนึ่ง ของการควบคุมคุณภาพงานบริการนี้ การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและ การผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้เพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราช บัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบ โรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและ การผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่ วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงกระทำได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติ วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่บทบัญญัติกำหนดความผิด และโทษทางอาญา จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายไม่ได้ และการกำหนด อายุใบอนุญาตก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อครบกำหนดอายุแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประกอบ วิชาชีพของตนได้อีกต่อไป เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์หรือการพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ ไม่ได้ใช้บังคับย้อนหลังผู้ที่มิใบอนุญาต อยู่แล้ว และใบอนุญาตจะหมดอายุลงโดยผลของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ สามารถขอต่ออายุใบอนุญาตของตนเพื่อประกอบวิชาชีพ ต่อไปได้ ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ข้อบังคับสภาการพยาบาลดังกล่าวเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่ใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแต่อย่างใด

ข้อบังคับสภาการพยาบาลดังกล่าวไม่ได้กำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ และได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้แล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

สำหรับประกาศสภาการพยาบาล เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นั้น เป็นประกาศที่ออกตามข้อบังคับสภาการพยาบาล ข้อ ๑๗ ที่ให้อำนาจไว้ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็ว ไม่มีบทกำหนดความผิดและโทษทางอาญา ไม่มีสภาพบังคับ จึงไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายอาญาจะย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายไม่ได้และไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จะต้องสิ้นอายุลงในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยผลของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้สิ้นอายุลงโดยผลของข้อบังคับสภาการพยาบาล ดังนั้นข้อบังคับสภาการพยาบาล ข้อ ๓๕ จึงไม่ได้ทำให้ใบอนุญาตต้องถูกทำลายหรือสูญสิ้นไป ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และไม่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้การขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต ฯลฯ ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาการพยาบาล และมาตรา ๒๒ (๓) (ค) บัญญัติให้คณะกรรมการสภาการพยาบาล มีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิกสามัญ ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติได้ ดังนั้น คณะกรรมการสภาการพยาบาลจึงมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าธรรมเนียม หมวด ๘ ข้อ ๓๖ ของข้อบังคับสภาการพยาบาล โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๒ (๓) (ค) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ไม่ขัดต่อมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่อย่างใด

ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะมิได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว ที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น เป็นการโต้แย้งว่า

การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับสภาการพยาบาลและประกาศสภาการพยาบาลดังกล่าวข้างต้นก็เป็นข้อบังคับและประกาศของฝ่ายบริหาร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้ ข้อบังคับสภาการพยาบาลดังกล่าว มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ และประกาศสภาการพยาบาลดังกล่าวได้ประกาศเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ทั้งได้ลงโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อแจ้งให้พยาบาลและผดุงครรภ์ทั่วประเทศได้ทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์มาเป็นเวลานาน ย่อมทราบดีว่าใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๑๑ กันยายน และ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ตามลำดับ จึงพ้นเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คดีจึงขาดอายุความ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕

นอกจากนั้น ข้อบังคับสภาการพยาบาลดังกล่าว ออกโดยคณะกรรมการสภาการพยาบาลที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ (๓) (ค) (จ) (ฐ) มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๑ และด้วยความเห็นชอบของสภานายกพิเศษ ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลฯ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับฟ้องสภาการพยาบาลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีได้ฟ้องคณะกรรมการสภาการพยาบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ออกข้อบังคับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เพราะหากผู้ประกอบวิชาชีพผู้ใดที่มีได้ไปทำการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพก็就会有ความผิด ตามมาตรา ๒๗ และต้องระวางโทษ ตามมาตรา ๔๖ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ จึงต้องอยู่ในบังคับของหลัก “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” การที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตก่อนที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ ใช้บังคับซึ่งมิได้มีการกำหนดวันสิ้นอายุไว้ จะต้องไปดำเนินการต่อใบอนุญาต เมื่อครบกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ ใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้ย้อนหลังอันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” จึงไม่มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ อนุญาตให้เฉพาะแต่การส่งเสริมการประกอบอาชีพเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพ

การพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพอีกทั้งมิได้อ้างบทมาตราของรัฐธรรมนูญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่มีบทบัญญัติว่า ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ สิ้นสุดลงเมื่อใด ดังนั้น ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงเป็นใบอนุญาตตลอดชีพ ต่อมาพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้เพิ่มเติมวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใบอนุญาตผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาลสาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งยังมีผลอยู่ในวันพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่ถือใบอนุญาตเดิมและมีได้ขอต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมายใหม่ ต้องห้ามประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีโทษตามมาตรา ๔๖ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีผลกระทบถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายเดิม และยังมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตเดิมอีกด้วย

หลักกฎหมายมหาชนแม้จะยึดถือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลักก็ตาม แต่ก็ต้องเคารพในสิทธิของชนส่วนน้อยด้วย เหตุผลของการออกพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ระบุเพียงว่า การกำหนดอายุของใบอนุญาตเพื่อให้เกิดความเหมาะสมเท่านั้น โดยมิได้อ้างเหตุเพื่อประโยชน์ของมหาชนแต่อย่างใด ดังนั้น มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ และกระทบถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตลอดชีพตามกฎหมายเดิม

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มีผลบังคับให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ของผู้ฟ้องคดี หมาดอายุในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นการถือครองสิทธิอันพึงมีพึงได้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในการประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องว่า วิธีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่แตกต่างกันในคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องให้ผู้ร้องขอให้ศาลยุติธรรมส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยถึงประเด็นในการตรากฎหมายที่พิพาทกัน อีกทั้งข้อเท็จจริงแห่งคดีก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ คดีที่พิพาทกันในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินเพื่อให้มีการฟื้นฟูกิจการอันเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ซึ่งจะสามารถประกอบกิจการต่อไปได้และเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้เพื่อให้ได้รับการชำระหนี้จากลูกหนี้ อันเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งฝ่ายลูกหนี้และเจ้าหนี้ ส่วนพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และเป็นการรอนสิทธิอันพึงมีพึงได้ที่ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่มีอยู่แต่เดิม และมีผลทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่มีได้ต่ออายุใบอนุญาตจะต้องได้รับโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๒๒ (๓) ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ในการออกข้อบังคับสภาการพยาบาลในเรื่องเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ การออกข้อบังคับดังกล่าวโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๒ (๓) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ข้อบังคับดังกล่าวออกตามความในมาตรา ๒๘ นั้น ปรากฏว่า มาตรา ๒๘ เดิมมิได้ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ เนื่องจากกฎหมายใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดังกล่าวเป็นใบอนุญาตตลอดชีพ การออกข้อบังคับดังกล่าว โดยอ้างบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ดังกล่าว จึงเป็นการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๘ เดิมเมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ทราบดีอยู่แล้วโดยระบุ

ในข้อบังคับดังกล่าวว่า การออกข้อบังคับนี้อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นพระราชบัญญัติที่บทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓ ให้ยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ และให้ใช้อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติฉบับใหม่แทน ซึ่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ และผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงนี้ไม่ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ แต่ปรากฏว่าสภาการพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ และกำหนดค่าแปลเอกสาร ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจในการกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าว และเป็นการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมก่อนกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้นประกาศใช้บังคับ ข้อบังคับดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประกาศสภาการพยาบาลเป็นประกาศที่แจ้งให้ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ไปต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามข้อบังคับสภาการพยาบาล ประกาศสภาการพยาบาล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาล



และการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อบังคับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ และข้อบังคับสภาการพยาบาลดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ ดังนั้นประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว จึงไม่มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกัน การวินิจฉัยประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยที่ต่อเนื่องกับพระราชบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว ศาลจึงมีอำนาจส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลการผดุงครรภ์ หรือการพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๗ เป็นการรอนสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องจะได้รับเงินค่าขึ้นทะเบียน และค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาต เป็นจำนวนมาก ซึ่งรายได้ตรงนี้มีใช้รายได้ของแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องส่งรายได้เข้าคลัง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้เงินรายได้ดังกล่าว

ข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลการผดุงครรภ์ หรือการพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ปรากฏข้อความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอข้อบังคับดังกล่าวให้ สภานายกพิเศษเมื่อใด และสภานายกพิเศษมีคำสั่งเห็นชอบอย่างไรหรือไม่ และข้อบังคับดังกล่าว ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ เมื่อใด ปรากฏว่า ข้อบังคับดังกล่าว ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๘ ง วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่ข้อบังคับดังกล่าวข้อ ๒ กำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการใช้บังคับก่อนวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ข้อบังคับดังกล่าวเป็นการใช้บังคับย้อนหลังก่อนประกาศ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง คดียังไม่ขาดอายุความตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการสภาการพยาบาลเป็นกลุ่มบุคคลที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์

พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการสภาการพยาบาลจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่บริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล คณะกรรมการสภาการพยาบาลจึงมีสถานะเป็นเพียงตัวแทนของนิติบุคคลที่จะแสดงเจตนาแทนนิติบุคคลเท่านั้น มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามบทนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจฟ้องคดีนี้

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้ จึงต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ เป็นการจำกัดสิทธิและเป็นโทษต่อผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเดิมก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ จึงเป็นการตรา “กฎหมายย้อนหลังและเป็นโทษแก่บุคคล” ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลพิพากษาว่าข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศสภาการพยาบาล ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่องการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสั่งเพิกถอนข้อบังคับและประกาศดังกล่าว ศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บังคับแก่คดีนี้ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ซึ่งออกมาใช้บังคับโดยมิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

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

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

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

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้  
เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น  
เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด  
กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ  
ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ  
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและ  
การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ  
เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้าน  
สาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบ  
อาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพ  
ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖  
ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์  
พ.ศ. ๒๕๒๘

“ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”

มาตรา ๒๑ “ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขา  
การผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ

พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ยังมีผลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

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

ปัญหาข้อนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นเรื่องที่ศาลหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มิได้ให้สิทธิที่จะโต้แย้งว่า การตรา กฎหมายได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยกระบวนการตรา หรือไม่ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่า การตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ซ้ำอีก

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) กำหนดให้ ระบุมติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง และ (๔) กำหนดให้ มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ข้อนี้ ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับย้อนหลังที่ไม่เป็นคุณ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ ระบุรายละเอียดในคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด จึงเป็นคำโต้แย้งที่ไม่มีรายละเอียดตาม ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๒) และ (๔) เป็นคำโต้แย้ง ที่ไม่ชัดเจน ปัญหาข้อนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่พิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูยกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และต้องอยู่ภายในเงื่อนไขที่ว่า ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

กรณีที่เป็นปัญหาตามคำร้อง เนื่องจากเดิมใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน สาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ประกอบมาตรา ๑๖ บัญญัติที่กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุไว้ มีอายุต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เห็นว่า เป็นเรื่องกำหนดระยะเวลาของใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ การขอรับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะ เมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบโรคศิลปะได้แล้วก็ใช้ได้ตลอดไป ไม่มีกำหนดระยะเวลาจำกัดว่า มีอยู่เท่าใด เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตแล้วก็ต้องยื่นคำร้องขอรับอนุญาตเป็นคราวๆ ไป เมื่อครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งแล้วก็อาจยื่นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบโรคศิลปะต่อไปได้อีก ที่ต้องกำหนดระยะเวลาใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ เนื่องจากความรู้ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์ สุขภาพ การเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการรักษาพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ นอกจากเพื่อประโยชน์ของประชาชนดังกล่าวยังเป็นการควบคุมและส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ด้วย การขอรับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะที่มีกำหนดระยะเวลาห้าปี เมื่อครบกำหนดก็ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะต่อไปอีก การกำหนดอายุใบอนุญาตไม่ทำให้สิทธิในการประกอบอาชีพเสียไป เพียงแต่ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกเหมือนกับการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาเท่านั้น ไม่ถึงกับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันกันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม สำหรับพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ประกอบมาตรา ๑๖ ที่ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ แผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ มีกำหนดระยะเวลาห้าปี เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพหรือไม่นั้น ได้วินิจฉัยมาแล้วว่า การขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะฯ นั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อพัฒนาความรู้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพทุกสาขา เป็นการควบคุมและส่งเสริมวิชาชีพด้วย เมื่อครบกำหนดเวลาห้าปีแล้วก็สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะได้อีก สิทธิในการประกอบโรคศิลปะไม่ได้หมดไป สิทธิในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพไม่ได้เสียไปหลังจาก ใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะครบกำหนดเวลา ไม่อาจถือได้ว่า เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ กรณีจึงไม่อาจถือว่า เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ ตามมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบ มาตรา ๕๐

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ