

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดให้แพทย์ต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม

แพทยสภาได้มีหนังสือที่ พส.๐๑๒/๖๔๔ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือที่ พส.๐๑๒/๑๗ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการแพทยสภา มีนโยบายให้แพทย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้ว มีการศึกษาต่อเนื่องทั้งทางวิชาการและหัตถการ เพื่อเพิ่มพูนและรักษาองค์ความรู้ให้ทันสมัยรวมทั้งพัฒนามาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยประเมินกิจกรรมการศึกษาต่อเนื่องเป็นระบบหน่วยกิตตามหลักสากล การรักษาและพัฒนามาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามหลักการศึกษาต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญอันหนึ่งของแพทยสภา ในอันที่จะให้แพทย์มีมาตรฐานการรักษาพยาบาลและป้องกันโรค อันเป็นกิจกรรมสำคัญที่จะคุ้มครองประชาชนผู้ป่วยเจ็บให้ได้มาตรฐานในระดับที่ดีที่สุด

เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน แพทยสภาได้ตั้งคณะกรรมการบริหารการศึกษาต่อเนื่อง ซึ่งได้สรุปความเห็นว่ กิจกรรมการศึกษาต่อเนื่องดังกล่าวควรนำมาเป็นเงื่อนไขเชื่อมโยงกับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยใช้บังคับกับแพทย์ทุกคน ทั้งผู้ที่เคยได้รับใบอนุญาตฯ ไปแล้ว และผู้ที่กำลังจะจบใหม่ ด้วยเหตุผลหลักคือการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งสภาวิชาชีพหลายแห่งกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ได้แก่ สภาการพยาบาล สภานายความ สภาวิศวกร สภาสถาปนิกและคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพผู้สอบบัญชี และที่กำลังอยู่ระหว่างพิจารณากำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาต ได้แก่ สภาเภสัชกรรมและทันตแพทยสภาคณะกรรมการแพทยสภา ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ได้มีมติเห็นชอบให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมทุกห้าปี มีผลบังคับใช้กับแพทย์ทุกคน โดยการออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ให้สามารถบังคับใช้ได้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ มีความเห็นว่ เพื่อให้เกิดความรอบคอบเห็นสมควรเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้สามารถบังคับใช้กับแพทย์ทุกคนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมไปแล้วจะกระทำหรือไม่ (ในใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมเดิมไม่ได้กำหนดวันหมดอายุไว้)

๒. การออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ให้สามารถใช้บังคับกับแพทย์ที่จบใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จะกระทำได้อหรือไม่

๓. ข้อเสนอแนะหรือเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อที่แพทยสภาจะสามารถออกข้อบังคับให้สามารถใช้บังคับกับแพทย์ทุกคน

๔. ในกรณีที่ไม่สามารถออกเป็นข้อบังคับได้ หากแพทยสภาจะเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อใช้บังคับกับแพทย์ทุกคนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมไปแล้วเหมือนกับกรณีของสภาการพยาบาล จะกระทำได้อหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนแพทยสภาและผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณามีเพียงสองประเด็น คือ

๑. แพทยสภามีอำนาจออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม เพื่อกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตทั้งแพทย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมไปแล้วและแพทย์ที่จบใหม่ได้อหรือไม่

๒. หากไม่สามารถออกข้อบังคับแพทยสภาเพื่อกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตได้ จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อกำหนดเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตไว้โดยให้มีผลใช้บังคับกับแพทย์ทุกคนได้อหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า แพทยสภามีอำนาจออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม เพื่อกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตทั้งแพทย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมไปแล้วและแพทย์ที่จบใหม่ได้อหรือไม่ นั้น เห็นว่า แพทยสภามีอำนาจหน้าที่รับขึ้นทะเบียน ออกใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้คณะกรรมการแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาต แบบและประเภทใบอนุญาต ตามมาตรา ๒๑ (๓) (จ)^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๘ แพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

(๒) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(จ) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน และการออกใบอนุญาต แบบและประเภทใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ รวมทั้งมาตรา ๒๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติให้การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นไปตามข้อบังคับแพทยสภา ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตไว้ และหากจะอาศัยการออกข้อบังคับแพทยสากำหนดอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาต ผลก็จะกลายเป็นว่า หากแพทย์ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าวโดยไม่มาขอต่ออายุใบอนุญาต แพทย์ผู้นั้นก็จะไม่สามารถประกอบวิชาชีพเวชกรรมต่อไปได้ ซึ่งจะเป็นการขัดต่อทบัญญัติมาตรา ๕๐^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือสวัสดิภาพของประชาชน เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติเรื่องการกำหนดอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตไว้ ประกอบกับการกำหนดในเรื่องดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการจำกัดเสรีภาพของแพทย์ในการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น แพทยสภาจึงไม่มีอำนาจออกข้อบังคับแพทยสภาเพื่อกำหนดอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทั้งแพทย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมไปแล้วและแพทย์ที่จบใหม่ได้

ประเด็นที่สอง ที่ว่า หากไม่สามารถออกข้อบังคับแพทยสภาเพื่อกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตได้ จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อกำหนดเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตไว้โดยให้มีผลใช้บังคับกับแพทย์ทุกคนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การกำหนดเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตไว้โดยให้มีผลใช้บังคับกับแพทย์ทุกคนนั้น สามารถจะกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนในทำนองเดียวกันกับกฎหมายวิชาชีพอื่น ๆ เช่น มาตรา ๒๘^๕ และมาตรา

^๓ มาตรา ๒๙ การขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรมให้เป็นไปตามข้อบังคับแพทยสภา

^๔ มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

^๕ มาตรา ๒๘ การขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทาง และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาการพยาบาล

๒๙ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือมาตรา ๔๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือมาตรา ๔๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีข้อสังเกตว่า หากแพทยสภาจะใช้จำนวนหน่วยกิตจากผลการประเมินกิจกรรมการศึกษาต่อเนื่องของแพทย์มาเป็นเงื่อนไขเชื่อมโยงกับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยให้มีผลใช้บังคับกับแพทย์ทุกคนด้วย นั้น แพทยสภาควรจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติทั้งในด้านประโยชน์ ประสิทธิภาพ และภาระหรือผลกระทบที่จะเกิดกับแพทย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ที่อยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลหรือแพทย์ที่สูงอายุ ภาระหรือผลกระทบต้องประมาณรายจ่ายของรัฐ รวมทั้งประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนประกอบกันด้วย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า แพทยสภามีอำนาจออกข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม เพื่อกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตสำหรับแพทย์ที่จบใหม่ได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) แพทยสภามีอำนาจตามมาตรา ๘ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งการออกใบอนุญาตดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น แพทยสภาอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น

^๖ มาตรา ๒๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ใบอนุญาตทุกประเภทให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

^๗ มาตรา ๔๘ การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาตและการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

^๘ มาตรา ๔๘ การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาสถาปนิก

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ , ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวหมายความว่ารวมถึงการกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น แพทยสภาจึงมีอำนาจกำหนดอายุใบอนุญาตซึ่งถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้สิทธิตามใบอนุญาตเริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ แม้ว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ จะมีได้กำหนดเรื่องอายุใบอนุญาตไว้

(๒) การออกข้อบังคับแพทยสภาในเรื่องอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตจึงเป็นเพียงการนำเอาเงื่อนไขในเรื่องการกำหนดให้สิทธิตามใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมเริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งแพทยสภามีอำนาจกระทำได้อยู่แล้ว ตามที่ได้กล่าวไว้ใน (๑) มากำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาเพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และการออกข้อบังคับแพทยสภาดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับแพทย์ที่จบใหม่เท่านั้น โดยจะไม่มีผลกระทบกับแพทย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมอยู่ก่อนแล้ว

ทั้งนี้ ได้เสนอความเห็นของเลขาธิการฯ เพื่อคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) พิจารณาทบทวน ซึ่งคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) พิจารณาทบทวนแล้วมีมติยืนยันตามความเห็นเดิมที่ได้ให้ไว้

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณาจึงให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอที่ประชุมร่วมคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๐) พิจารณาทบทวนอีกครั้ง ตามนัยข้อ ๑๒^{๙๒} ของระเบียบคณะกรรมการการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๙๑} มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความว่ารวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(๓) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

^{๙๒} ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายข้างมาก เห็นว่า การกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมถือเป็นการจำกัดเสรีภาพของแพทย์ในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง^{๑๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติในเรื่องอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตไว้ จึงไม่อาจอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดอายุใบอนุญาตได้ เพราะการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นหลักในการออกคำสั่งทางปกครองมิใช่กฎหมายเฉพาะที่จะมาจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องอายุใบอนุญาตแล้ว การออกข้อบังคับเพื่อกำหนดอายุใบอนุญาตก็จะเป็นการเกินอำนาจกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎหมายวิชาชีพอื่น ๆ ก็ได้กำหนดเรื่องอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติจึงควรตีความให้สอดคล้องกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต นอกจากนั้น การกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตมีวัตถุประสงค์ให้แพทย์ได้มีศึกษาอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมจึงสมควรให้มีผลใช้บังคับกับแพทย์ทุกคน เพื่อให้บรรลुวัตถุประสงค์ดังกล่าวและเกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีมติโดยฝ่ายข้างมากเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐)

ฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ มาตรา ๒๑ (๓) (จ)^{๑๔} ได้บัญญัติให้คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาต แบบและประเภทใบอนุญาตซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงรายละเอียดในเรื่องอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตด้วยแล้ว ดังนั้น แพทยสภาจึงมีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตสำหรับแพทย์ที่จบใหม่ได้โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ข้อหาหรือเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญจึงพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อหาหรือ

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้การวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เรื่องนี้ตามนัย ข้อ ๑๔ (๔)^{๑๔} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนแพทยสภาแล้ว มีความเห็นว่าการออกข้อบังคับแพทยสภาเป็นการออกกฎโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ดังนั้น ข้อบังคับแพทยสภาจึงสามารถกำหนดเรื่องต่าง ๆ ได้เพียงภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ให้อำนาจไว้ เมื่อมาตรา ๒๑ (๓) (จ)^{๑๖} และมาตรา ๒๙^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติให้แพทยสภามีอำนาจออกข้อบังคับแพทยสภาในเรื่องหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต โดยไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ใบอนุญาตนั้นต้องมีอายุใบอนุญาตหรือมีการต่ออายุใบอนุญาตไว้ด้วย ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมสามารถใช้ได้ตลอดไปจนกว่าจะมีการเพิกถอนตามเงื่อนไขของกฎหมาย การจะมีข้อกำหนดในข้อบังคับแพทยสภาให้ใบอนุญาตสิ้นอายุตามระยะเวลาที่กำหนดและต้องต่ออายุใบอนุญาตจึงเป็นการออกข้อบังคับเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และโดยที่การห้ามบุคคลใดประกอบวิชาชีพเวชกรรมเว้นแต่ได้รับใบอนุญาตนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งตามมาตรา ๒๙^{๑๘} และมาตรา ๕๐ วรรคสอง^{๑๙}

^{๑๔} ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการกฤษฎีกาคณะอื่นหรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

(๓) ความเห็นของกรรมการกฤษฎีกาในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญแต่กรรมการกฤษฎีกามีได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

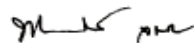
^{๑๘} มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ การจะกำหนดอายุใบอนุญาตขึ้นไว้ จึงเท่ากับเป็นการจำกัดระยะเวลาการประกอบอาชีพไปด้วยซึ่งการจะกระทำเช่นนั้นได้จะต้องกำหนดไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ดังเช่นที่มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมายการประกอบวิชาชีพอื่น ๆ แพทยสภาจึงไม่มีอำนาจออกข้อบังคับแพทยสภาเพื่อกำหนดอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ทั้งแพทย์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมไปแล้วและแพทย์ที่จบใหม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถจะกำหนดเรื่องอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตโดยการออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่ถ้าเห็นว่ามี ความจำเป็นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนในด้านการได้รับการรักษาพยาบาลอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดเรื่องอายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตโดยให้มีผลใช้บังคับกับแพทย์ทุกคนนั้น สามารถจะกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนในทำนองเดียวกันกับกฎหมายวิชาชีพอื่น ๆ



(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๖