

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๖๔/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕๒/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { นายพยงค์ดี ศรีขวัญแก้ว ผู้ร้อง  
อธิบดีกรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก และคณะ ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายพยงค์ดี ศรีขวัญแก้ว (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายพยงค์ดี ศรีขวัญแก้ว (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่อธิบดีกรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก และคณะ (ผู้ถูกร้อง) ร่วมกันปกปิดผลการประชาสัมพันธ์ร่างพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. .... ที่มีผู้คัดค้านจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒ มีประกาศใช้พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องส่งผลให้การตรากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และการที่พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๑) กำหนดบทนิยามผลิตภัณฑ์สมุนไพร ให้หมายความว่า ยาจากสมุนไพร และหมายความรวมถึงยาแผนโบราณที่ใช้กับมนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยยา ซึ่งมาตรา ๓ บัญญัติให้ผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้วได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยยาหรือกฎหมายว่าด้วยอาหาร เป็นการทำลาย



- ๒ -

รากเหง้าทางประวัติศาสตร์ชนชาติไทย การยกเลิกเพิกถอนยาแผนโบราณ โดยเปลี่ยนมาใช้ชื่อ “ผลิตภัณฑ์สมุนไพร” แทน เป็นการลดคุณค่าของยาให้เหลือเป็นเพียงผลิตภัณฑ์ บทบัญญัติดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ ที่บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ” อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครอง และส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากทำลายตำรับยาแผนโบราณและระบบ การขออนุญาตผลิตยาแผนโบราณ ทำลายภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยโบราณซึ่งเป็นมรดกของชาติ ทำลายเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนโบราณ ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมแผนโบราณและวิชาชีพการแพทย์แผนไทยซึ่งเป็นการก้าวล่วงวิชาชีพ อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการประกอบวิชาชีพ และยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุขด้านอื่น สามารถจ่ายยาแผนไทยและยาแผนโบราณได้ ทำลายความมั่นคงทางสุขภาพของประชาชน

ผู้ร้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริม ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจาก เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง เนื่องจากข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นการร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ (๑) ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติ วิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญา การแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มิใช่การร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ร้องเรียนว่าพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ (๑) นิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์สมุนไพร” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ก็มีได้ระบุว่า



บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด อย่างไร กรณีไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

(๑) การกระทำของผู้ถูกร้องที่ปกปิดผลการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์  
สมุนไพร พ.ศ. .... ส่งผลให้การตรากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๒) พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ (๑)  
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓

(๓) พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๑) ขัดหรือแย้ง  
ต่อพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖  
และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒

(๔) มีคำสั่งเพิกถอนพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๑)

(๕) มีคำสั่งให้กระทรวงสาธารณสุขยกเลิกประกาศคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติ  
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๑)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ  
คุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง  
และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้  
อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดี  
ตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่  
วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่  
ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘



วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่า เป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา” มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช้เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ... (๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ...” และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๗ ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๔๖ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับแก่การยื่นและการพิจารณาคำร้องตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องปกปิดผลการประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีผู้คัดค้านจำนวนมาก ซึ่งเป็นขั้นตอนในชั้นการร่างกฎหมาย เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ส่ง



- ๕ -

ความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒) ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการกระทำของผู้ถูกร้องในการปกปิดการประชาสัมพันธ์รับฟังความคิดเห็น ทำให้พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มีบทบัญญัติที่ลิดรอนสิทธิของผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย และบทบัญญัติมาตรา ๓ และมาตรา ๔ (๑) ลิดรอนสิทธิของผู้ร้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ นั้น เห็นว่า การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ โดยมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง จะต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง ส่วนมาตรา ๔๘ จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติ แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แม้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง เนื่องจากไม่ระบุว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด อย่างไร จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ตาม ทั้งเป็นการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และการกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ (๑) ลิดรอนสิทธิของผู้ร้องเนื่องด้วยผู้ถูกร้องปกปิดการประชาสัมพันธ์รับฟังความคิดเห็น ข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่ามีการละเมิดต่อผู้ร้องจากการกระทำของผู้ถูกร้องที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้น กรณีในส่วนนี้ไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ส่วนที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๑) ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติวิชาชีพ การแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย



พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยเฉพาะการละเมิดนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับเดียวกัน กรณีไม่ต้องด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่น คำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อมีคำสั่งไม่รับ คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำขออื่นย่อมเป็นอันตกไป





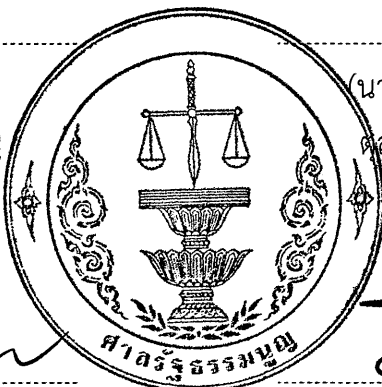
(คำสั่งที่ ๖๔/๒๕๖๓)

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจिरินดี หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ