

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๒

วันที่ ๙ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนราธิวาส

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว

ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกัน จนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียง เท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็น การเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

๒. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชกำหนดนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าอากรและค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชกำหนดนี้ ลดหรือยกเว้นค่าอากรและค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



มาตรา ๘๑ เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมง และมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๕๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๘๘ (๑) หรือ (๗) ต้องระวางโทษปรับสองหมื่นบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท

๓. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ต้องถูกควบคุม และเฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๓ ให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมง และมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าว สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดนราธิวาสจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้ง



ต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงเห็นควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อมาจึงมีว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และการลงโทษนั้นจะหนักกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิดนั้นมิได้ ทั้งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาและต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อไม่ให้มีการสร้างเงื่อนไขในลักษณะที่จะนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลทั่วไป ซึ่งการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ยังหมาย



รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น การประกอบอาชีพการประมงก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการทำการประมง เป็นต้น

สำหรับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยโทษของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ไม่ว่าเจ้าของเรือจะประสงค์นำเรือออกไปทำการประมงหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้รัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นมาตรฐานสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับ เนื่องจากระบบติดตามเรือประมงเป็นอุปกรณ์สำคัญที่รัฐเจ้าของธงนำมาใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมงเพื่อตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่งและระยะเวลาที่หยุดจอดเรือ สามารถใช้สังเกตพฤติกรรมทำการประมงของเรือประมงลำนั้นได้ว่ามีการทำการประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต จากเดิมที่การควบคุมการทำการประมงใช้หลักการตรวจสอบกลางทะเลเป็นหลัก ประกอบกับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒) ส่งผลให้ต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงให้มีความชัดเจนในการกำหนด มาตรการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงที่จะป้องกัน ระวังและยับยั้ง การทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการทำการประมงโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๑ (๑) ถือว่าเป็นการทำการประมง โดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีกรณีที่จะต้องพิจารณาว่า การกำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลาจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงกฎหมายประมงโดยยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช ๒๔๙๐ และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทย เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังขาดการบริหารจัดการการทำการประมงให้สอดคล้องกับผลิตผลสูงสุดของธรรมชาติเพื่อให้สามารถทำการประมง



ได้อย่างยั่งยืน จึงมีความจำเป็นต้องยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งหลังจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับไป ระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่ายังมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ หลายประการ โดยเฉพาะมาตรา ๘๑ (๑) ที่กำหนดให้เรือประมงต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง ซึ่งมีปัญหาว่ากรณีใดที่จะถือว่าเจ้าของเรือประมงจะนำเรือประมงออกไปทำการประมงและ กรณีที่เจ้าของไม่ประมงจะนำเรือออกไปทำการประมงต้องติดตั้งระบบติดตามเรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือไม่ จึงมีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนว่า เรือที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย เป็นเรือประมงหรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำตามขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องติดตั้งระบบติดตามเรือ ทั้งนี้ ไม่ว่าเจ้าของเรือจะประมงจะนำเรือออกไปทำการประมงหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งมีข้อเรียกร้องจาก สมาคมประมงพื้นบ้านและสมาคมประมงพาณิชย์ว่าหลักเกณฑ์บางประการที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับ สภาพการทำงานประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ จำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเหตุที่มาตรการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังการทำงานประมง เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและป้องกันมิให้มีการทำการ ประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) จึงกำหนดให้เรือประมงต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งาน ได้ตลอดเวลา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถติดตามและเฝ้าระวังการทำงานประมงไทยได้ แต่การติดตั้ง ระบบติดตามเรือประมง (VMS) ทำให้เกิดภาระเรื่องค่าใช้จ่ายต่อเจ้าของเรือประมง จึงกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกประกาศกำหนดขนาดเรือประมงพาณิชย์ ที่จะต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศ กำหนดให้เรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง ซึ่งสอดคล้องกับคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐/๒๕๕๘ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำงานประมง ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ ข้อ ๖ ที่กำหนดให้ เจ้าของเรือประมงหรือผู้ประกอบการเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบ ติดตามเรือประมง จึงเห็นว่ามาตรการดังกล่าวแม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้ กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ



ประเทศ และเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น อันเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ มาตรการดังกล่าวใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสาม รวมทั้งเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ โดยเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และมีได้มีเนื้อหากระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเนื่องจากการจัดระเบียบ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเพียงเท่าที่จำเป็น แม้การติดตั้งระบบติดตามเรือประมงจะทำให้เกิดการรื้อค่าใช้จ่ายต่อเจ้าของเรือประมงซึ่งมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปซึ่งเป็นเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ แต่ก็ไม่ได้เพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ

มีกรณีที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดซึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาทนั้น เป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น หรือไม่

การกำหนดโทษตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใด รวมทั้งป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ โดยการกำหนดโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีรูปแบบการลงโทษปรับ ดังนี้ กรณีแรก กรณีกำหนดค่าปรับเฉพาะอัตราขั้นสูงเท่านั้น เช่น ตามมาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๖๑ เป็นต้น กรณีที่สอง การกำหนดค่าปรับทั้งอัตราโทษขั้นสูงและขั้นต่ำ และไม่ได้กำหนดโทษตามขนาดเรือ เช่น ตามมาตรา ๑๓๖ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๕๔ เป็นต้น กรณีที่สาม กรณีที่กำหนดค่าปรับทั้งอัตราโทษขั้นสูงและขั้นต่ำ และได้กำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือ เช่น มาตรา ๑๒๓ มาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๖๕ เป็นต้น กรณีที่สี่ กำหนดค่าปรับอัตราเดียว และไม่ได้กำหนดโทษตามขนาดของเรือ เช่น มาตรา ๑๔๒ เป็นต้น และกรณีที่ห้า กำหนดค่าปรับอัตราเดียว และกำหนดโทษตามขนาดของเรือ เช่น มาตรา ๑๓๕ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๒ เป็นต้น แม้จำนวนอัตราค่าปรับจะมีจำนวนสูงถึงสี่ล้านบาทและเป็นการกำหนดโทษปรับอัตราเดียว แต่เป็นบทบัญญัติที่มุ่งบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงตามระวางบรรทุกของเรือ (ตันกรอส) ซึ่งหมายถึงความจุคิดเป็นตันของเนื้อที่ว่างภายในลำเรือทั้งหมด และห้องต่าง ๆ



ที่อยู่บนตาดฟ้ายกเว้นห้องเครื่องจักร ห้องน้ำ ห้องส้วม ห้องครัว และห้องบันได โดยจำแนกขนาดของเรือออกเป็นเรือขนาดยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส และเรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป จึงเป็นการกำหนดแนวทางจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมงทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมง ขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมงในการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็กลงมา และการกำหนดโทษดังกล่าวเป็นการกำหนดโทษปรับเพียงสถานเดียวโดยไม่มีการกำหนดโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับดังกล่าวจึงได้สัดส่วนความร้ายแรงกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเจ้าของเรือประมงจนเกินสมควรแก่เหตุ หากแต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ