

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๒

วันที่ ๙ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครราชสีมา ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) เป็นกฎหมายแม่บทระหว่างประเทศที่บัญญัติกฎหมายเรื่องทะเลไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นแนวทางให้ประเทศภาคีนำไปปรับใช้กับกฎหมายในประเทศของตนได้อย่างเหมาะสม สำหรับประเทศไทยได้ลงนามในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ และให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงมีผลต่อประเทศไทยที่ต้องปฏิบัติตาม โดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ แต่อย่างไรก็ดี การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ย่อมส่งผลดีที่จะมีสิทธิสามารถปกป้องผลประโยชน์ทางทะเล การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยเรียกค่าเสียหายได้ในกรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย การคุ้มครองเรือสัญชาติไทยในน่านน้ำต่างประเทศและการออกกฎหมายภายในเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ขณะเดียวกันอาจส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนที่อาจเกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่เจ้าของเรือหรือผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งทางทะเลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางกฎหมายที่ประเทศไทยได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ สำหรับพันธกรณีของประเทศไทยที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล

ค.ศ. ๑๙๘๒ เกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมีกฎหมายภายในที่สำคัญประกอบด้วย พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบประมงไทยให้เป็นมาตรฐานสากลและกำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสม ซึ่งได้แบ่งเขตการประมงในน่านน้ำไทยออกเป็น ๓ เขต คือ เขตประมงน้ำจืด เขตประมงทะเลชายฝั่ง และเขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และในแต่ละเขตมีการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำแตกต่างกันตามความเหมาะสมตามประเภทของเครื่องมือประมง และสภาพพื้นที่การใช้เครื่องมือประมงที่ไม่เหมาะสมกับทรัพยากรสัตว์น้ำ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุม ฝึกระวัง สืบค้นและตรวจสอบการประมงอันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการ แหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การพิจารณาและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเป็นไปด้วยความรอบคอบ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพและสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในขณะนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ประกาศให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและจัดการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและขาดการควบคุม ซึ่งหากประเทศไทยได้รับใบแดงจะทำให้การส่งออกสินค้าประมงได้รับผลกระทบ และอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปได้เสนอแนะให้ประเทศไทยแก้ไขการประมงแบบ IUU Fishing หลายประการ เช่น การปรับปรุงกฎหมายด้านการประมงในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการสากล การปรับปรุงแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ NPOA-IUU การติดตั้งระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System –VMS) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้พระราชกำหนดดังกล่าวมีประสิทธิภาพและป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย จึงกำหนดโทษทางอาญาที่รุนแรง

แก่ผู้ที่กระทำผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว การกำหนดโทษแก่เจ้าของเรือประมงที่ฝ่าฝืนไม่ติดตั้ง และดูแลรักษาระบบติดตามเรือประมงให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ กำหนดโทษปรับตามอัตราค่าหัวตามขนาดตันกรอสของเรือ

กรณีตามคำร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ที่บัญญัติให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ซึ่งระบบติดตามเรือประมงเป็นมาตรการสากลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมง ตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่งระยะเวลาที่หยุดจอดเรือ เพื่อที่จะใช้สังเกตพฤติกรรมการทำการประมงว่ามีการทำการประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ นอกจากนี้ การมีระบบติดตามเรือมีประโยชน์ต่อเรือประมงไทย ทำให้มีหลักฐานที่อยู่และการปฏิบัติงานในกรณีเมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมาย กรณีนี้เกิดขึ้นเสมอที่เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ นอกจากนี้ เพื่อคุ้มครองเรือไทยโดยใช้กระบวนการคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) เมื่อมีข้อพิพาทกับต่างประเทศและไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๘.๑.๔ และข้อตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ข้อ ๑๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเพื่อประกันว่าเรือที่ซีกธงของรัฐตนจะไม่ทำการประมงโดยไม่ได้รับอนุญาตภายในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจรัฐอื่น มีระบบตรวจสอบควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมงของเรือที่ซีกธงของตน การติดตั้งระบบติดตามเรือประมงดังกล่าว มีค่าใช้จ่ายต่อเจ้าของเรือประมง กฎหมายจึงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดขนาดเรือประมงที่ออกไปทำการประมงพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง โดยกำหนดให้เรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง เพราะเรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปมีศักยภาพการทำการประมงมากกว่าเรือที่มีขนาดต่ำกว่าสามสิบตันกรอส และกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าของเรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชกำหนด

การประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) โดยใช้โทษปรับสถานเดียวเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ข้อ ๗๓

สำหรับบทกำหนดโทษและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ เห็นว่า เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และแม้เป็นเงินค่าปรับจำนวนสูงโดยเป็นโทษปรับอัตราเดียวก็ตาม แต่เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับตามขนาดของเรือ เพื่อป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์ของชาติ จึงมีความได้สัดส่วนต่อความร้ายแรงของการกระทำความผิดและการได้รับประโยชน์จากผู้กระทำความผิด ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงไม่ขัดต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล หลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

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

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ