

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๓

วันที่ ๓๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครราชสีมา ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

(๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุในเรื่องความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของบุคคลภายในรัฐว่าจะปฏิบัติต่อบุคคลภายในรัฐโดยเท่าเทียมกัน และบุคคลจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

สำหรับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในน่านน้ำไทยและนอกล่านน้ำไทย เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังขาดการบริหารจัดการการทำการประมงให้สอดคล้องกับการผลิตสูงสุดของธรรมชาติเพื่อให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน และหากไม่มีการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วนอาจมีผลกระทบต่อการประมงของประเทศไทย ดังนั้น เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการประมง อันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และโดยที่การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำให้แล้วเสร็จโดยรวดเร็วเพื่อมิให้กระทบต่อการส่งออกสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของประเทศไทย ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

ต่อมาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการทำการประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมง และการขนถ่ายสัตว์น้ำ การนำเข้าสัตว์น้ำ และการแจ้งข้อมูลการเข้าเทียบท่าของเรือประมงที่มีใช้เรือประมงไทยยังไม่เพียงพอในการป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ การดำเนินการกับเรือประมง เครื่องมือทำการประมง และสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ใช้ มีไว้ หรือได้มาจากการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรการในการคุ้มครองแรงงานในภาคการประมงยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ

ให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม และสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ มาตรการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากความผิดตามที่กำหนดไว้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเป็นไปด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ ในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีความจำเป็นต้องใช้โทษปรับทางอาญาในการป้องกัน ระงับ และยับยั้งการกระทำความผิดเนื่องจาก เป็นความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำ และการปฏิบัติตามพันธกรณี ระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ที่บัญญัติให้ เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถ ใช้งานได้ตลอดเวลา ซึ่งระบบติดตามเรือประมงเป็นมาตรการสากลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นอุปกรณ์ สำคัญที่ใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมง ตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่งระยะเวลาที่หยุด จอดเรือ เพื่อที่จะใช้สังเกตพฤติกรรมกรรมการทำการประมงว่ามีการทำการประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และ เงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบของ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๘.๑.๔ และข้อตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติ ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ข้อ ๑๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเพื่อประกันว่าเรือที่ชักธง ของรัฐตนจะไม่ทำการประมงโดยไม่ได้รับใบอนุญาตภายในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจรัฐอื่น มีระบบตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมงของเรือที่ชักธงของตน

กรณีของการติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ ตลอดเวลา พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ซึ่งก็ได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาแล้วหลายฉบับตามลำดับ ดังนี้

๑) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ออกไปทำการประมงพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑ (๑) ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องดำเนินการ

๒) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ออกไปทำการประมงพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒ ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องดำเนินการ

๓) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๓ ได้กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องดำเนินการ

๔) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔ ได้กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงพาณิชย์ต้องดำเนินการ

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งสี่ฉบับดังกล่าวข้างต้นต่างได้กำหนดให้เรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง เพราะเรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปมีศักยภาพการทำการประมงมากกว่าเรือที่มีขนาดต่ำกว่าสามสิบตันกรอส

ส่วนการกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๘๘ (๑) หรือ (๓) ต้องระวางโทษปรับสองหมื่นบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท”

และมาตรา ๑๖๖ บัญญัติว่า “ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้กระทำการดังกล่าวเป็นคนประจำเรือ และศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้”

การกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ เป็นการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าของเรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) โดยมีได้กำหนดให้มีโทษจำคุกและคงมีเพียงแต่โทษปรับสถานเดียว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากอัตราโทษปรับไว้อย่างเด็ดขาดโดยเป็นการระบุจำนวนค่าปรับไว้ตายตัวมิได้กำหนดให้มีโทษขั้นสูงขั้นต่ำเหมือนดังเช่นการกระทำความผิดตามมาตราอื่น ๆ ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวเป็นไปตามขนาดของเรือ กล่าวคือ หากเป็นเรือที่มีขนาดตันกรอสที่น้อยก็จะมีระวางโทษปรับที่น้อย แต่เมื่อเป็นเรือที่มีขนาดตันกรอสที่มากขึ้นก็จะมีระวางโทษที่มากขึ้นไปตามลำดับอันกำหนดไว้ให้มีลักษณะเป็นเงื่อนไขคือ ขนาดของเรือตามที่ระบุไว้นั้นเอง การกำหนดเฉพาะโทษปรับดังกล่าวก็เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒) ข้อ ๗๓ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีที่กำหนดให้บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด

กรณีจึงมีปัญหาว่า การกำหนดโทษปรับไว้เพียงสถานเดียวโดยพิจารณาข้อเท็จจริงเพียงสองประการว่า (๑) เรือประมงไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา และ (๒) ขนาดของเรือที่กระทำความผิด เป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินแก่กรณี หรือไม่ และศาลสมควรจะลดโทษให้ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าปรับกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้เป็นไปตามขนาดตันกรอสของเรือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ที่มีขึ้นเพื่อป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งทางฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ตรากฎหมายย่อมต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโทษขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการลงโทษ และเป็นการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดที่ได้ก่อให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ ระวางโทษปรับย่อมจะปรับเปลี่ยนไปตามสภาพเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนค่าเงินในประเทศ

ส่วนการเพิ่มหรือลดโทษทางอาญานั้นมี ๒ ลักษณะคือ (๑) การเพิ่มหรือลดมาตราส่วนโทษ และ (๒) การเพิ่มหรือลดโทษที่จะลง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) การเพิ่มหรือลดมาตราส่วนโทษนั้น เป็นการลดตามสัดส่วนจากจำนวนโทษเต็มตามความหนักเบาหรือความร้ายแรงตามองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของความผิดที่กฎหมายกำหนด เช่น การพยายามกระทำความผิด ลงโทษเพียงสองในสามส่วน ผู้ใช้ที่ความผิดยังไม่ได้กระทำลง ลงโทษเพียงหนึ่งในสามส่วน หรืออายุเด็กกว่าสิบห้าปีแต่ต่ำกว่าสิบแปดปี ลดมาตราส่วนโทษลงกึ่งหนึ่ง

ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๗๕ หากอายุตั้งแต่สิบแปดปีแต่ยังไม่เกินยี่สิบปี ก็ลดมาตราส่วนโทษลงหนึ่งในสามหรือกึ่งหนึ่งก็ได้ เป็นการลดส่วนลงจากระวางโทษเต็ม

(๒) การลดโทษที่จะลง เป็นการพิจารณาตัวผู้กระทำความผิดและพฤติกรรมพฤติการณ์แห่งการกระทำว่าผู้กระทำความผิดควรได้รับการลงโทษเพียงใดเพื่อให้สอดคล้องกับการกระทำหรือความรู้ผิดชอบเพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น เช่น เพราะผู้กระทำความผิดเป็นผู้เผลอพลาดไปอยู่ด้วยความทุกข์อย่างสาหัส มีคุณความดีมาแต่ก่อน รู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น ลุแกโทษต่อเจ้าพนักงานหรือให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา หรือเหตุอื่นที่ศาลเห็นว่ามีลักษณะทำนองเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงการไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันในเรื่องที่ไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือ (vessel monitoring system) ตามมาตรา ๘๑ (๑) นี้ ตามข้อกำหนดในอนุสัญญาถือเป็น “กิจกรรมละเมิดที่ร้ายแรง” ถึงขนาดให้ใช้มาตรการยึดหรืออายัดเรือที่มีส่วนร่วมในการละเมิดได้ ดังนี้ เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมของการกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะที่กำหนดโทษซึ่งต้องเป็นไปตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นจึงจะเป็นมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องให้มีมาตรการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังการทำการประมงอันจะป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลได้ อันเป็นมาตรการเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมุ่งบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดแต่เพียงสถานเดียวเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล ที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ มิใช่เป็นการกำหนดให้ลงโทษบุคคลตามความรู้ผิดชอบของผู้กระทำความผิด เห็นได้ว่า อัตราค่าปรับได้กำหนดสัดส่วนตามขนาดของเรือที่พิจารณาจากศักยภาพในการทำการประมงที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับนั้นเหมาะสมอยู่แล้ว เพราะเรือประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมงทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมง ขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมงในการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็ก การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับที่ตายตัวจะเพิ่มหรือลดก็ต้องเป็นไปตามขนาดของเรือดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดมาตราส่วนโทษเป็นมูลค่าตามขนาดของเรือให้ได้สัดส่วนกับการกระทำ ความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับแทนการยึดหรืออายัดเรือทั้งลำ กล่าวคือ หากกฎหมายกำหนดมาตรการให้ยึดเรือ ศาลต้องสั่งยึดทั้งลำจะยึดเรือบางส่วนไม่ได้ ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนัก

ระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จำต้องกำหนดมาตรการที่แน่นอนเด็ดขาดและชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายกับผู้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓ โดยวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ ด้วยเห็นว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) และมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ เป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดให้เจ้าของเรือประมงที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา เจ้าของเรือประมงผู้กระทำความผิดที่ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท เป็นมาตรการที่พิจารณาซึ่งน้ำหนักความร้ายแรงของการกระทำความผิดตามขนาดของเรือกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ และกำหนดโทษให้มีโทษปรับเพียงสถานเดียวเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามนโยบายทางอาญาที่ประสงค์ลงโทษต่อทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดแทนโทษจำคุก การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้มีมาตรการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังการทำการประมงเพื่อป้องกัน ระวัง และยับยั้งผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาจากความเสียหายที่มีต่อทรัพยากรสัตว์น้ำกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เป็นการตัดแรงจูงใจที่จะกระทำความผิดเพราะผู้กระทำจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำ อัตราค่าปรับได้กำหนดสัดส่วนตามขนาดของเรือที่พิจารณาจากศักยภาพในการทำการประมงเนื่องจากเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมงทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมงขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมงในการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็กลงมา ส่วนอัตราค่าปรับกำหนดให้ได้สัดส่วนตามขนาดของเรือที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดซึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาทตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ นั้น แม้เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับจำนวนสูงและมีลักษณะเป็นการกำหนดโทษปรับในอัตราเดียวโดยไม่มี



กำหนดเพดานขั้นต่ำสูงก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปตามหลักการกำหนดโทษหนักเบาตามขนาดของเรือที่สอดคล้องกับมูลค่าของสัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำผิด อีกทั้งศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษดังกล่าวได้เมื่อมีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ตามความเหมาะสมแต่ละคดี การกำหนดโทษปรับตามอัตราดังกล่าวจึงได้สัดส่วนความร้ายแรงกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเสรีภาพในการประกอบอาชีพจนเกินสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล และไม่เป็นการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิด

ส่วนที่จำเลยทั้งสี่โต้แย้งว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๖๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๔๐ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ไม่ส่งเสริมให้มีการกระทำความผิด และป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ล้วนเป็นผู้มีส่วนที่ก่อให้เกิดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ถือเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บุคคลใดที่จะให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้อื่นในการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องระงับและยับยั้งการสนับสนุนการกระทำความผิดนั้น เพราะเมื่อคำนวณผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำความผิดเช่นเดียวกับตัวการแล้ว ผลร้ายที่ได้จากการกระทำความผิดมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวหาใช่เป็นบทบัญญัติเด็ดขาด โดยบัญญัติยกเว้นให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นคนประจำเรือ กรณีศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ อันเป็นการกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมกับพฤติการณ์และลักษณะของผู้กระทำความผิด เนื่องจากคนประจำเรือมีหน้าที่ประจำอยู่ในเรือ ซึ่งแตกต่างกับผู้ควบคุมเรือที่มีหน้าที่บังคับเรือและรับผิดชอบในเรือประมงที่ต้องดูแลระบบติดตามเรือประมงให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งขณะที่ออกทำการประมงและขณะที่จอดเทียบท่า การกำหนดโทษตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๑๖๖ ได้สัดส่วนตามความร้ายแรงกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ให้กระทำได้ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเสรีภาพในการประกอบอาชีพจนเกินสมควรแก่เหตุไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐

ดังนั้น การที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม กำหนดโทษปรับไว้ตายตัวตามขนาดของเรือ และมาตรา ๑๖๖ ที่กำหนดให้ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเจ้าของเรือประมงจนเกินสมควรแก่เหตุ หากแต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีและไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล ทั้งยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ