

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๗๒๐/๒๕๖๓ หมายเลขแดงที่ อ ๑๐๘๙/๒๕๖๓ ที่พนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมา เป็นโจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ ที่เป็นเจ้าของเรือประมง ชื่อ ศิริพงษ์ ๒๕ ประเภทเรืออวนล้อมจับ จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย เลขทะเบียนเรือ ๓๑๙๔๐๐๔๔๘ ประเภทการใช้ทำการประมงพาณิชย์ ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนล้อมจับ มีขนาด ๙๙.๙๖ ตันกรอส ฝ่าฝืนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาระบบติดตามเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยใช้เรือดังกล่าวทำการประมงพาณิชย์ค้นหาจับสัตว์น้ำโดยไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงไว้ที่เรือ ไม่ดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา รวมทั้งนำระบบติดตามเรือประมงที่ใช้ประจำเรือ ศิริพงษ์ ๒๕ ไปติดตั้งไว้ที่เรือลำอื่นของจำเลยที่ ๑ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ร่วมกันเป็นผู้สนับสนุนโดยร่วมกัน

ช่วยเหลือและให้ความสะดวกด้วยประการใด ๆ ในการกระทำความผิดของจำเลยที่ ๑ โดยร่วมกันนำระบบติดตามเรือประมงที่ใช้ประจำเรือ ศิริพงษ์ ๒๕ ไปติดตั้งไว้ที่เรือลำอื่น จำเลยทั้งสี่ให้การรับสารภาพและยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดโทษมาตรา ๘๑ (๑) ที่บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท” และมาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติว่า “ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้กระทำการดังกล่าวเป็นคนประจำเรือ และศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้” นั้น ขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค เป็นการเพิ่มภาระและเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการกำหนดโทษที่หนักกว่าการกระทำความผิดเนื่องจากโทษปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสาม ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของจำเลยทั้งสี่เป็นโทษที่รุนแรงเกินไป เพราะเรือประมงของจำเลยที่ ๑ เป็นเรือประมงที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเพียงแต่ไม่ได้ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดโทษปรับโดยไม่มีขั้นต่ำและขั้นสูง ไม่เปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจลงโทษปรับแก่จำเลยทั้งสี่ได้ตามความเหมาะสม ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คดี และอัตราค่าปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสาม สูงกว่าอัตราค่าปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ค่อนข้างมาก แม้จะกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือที่กระทำความผิด แต่อัตราค่าปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสาม สูงกว่าอัตราค่าปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสอง เป็นเงินจำนวนถึงแปดแสนบาท ทั้งที่มีขนาดต่างกันเพียงหนึ่งตันกรอสเท่านั้น ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๖๖ ทำให้จำเลยที่ ๒ คนประจำเรือ จำเลยที่ ๓ บุตรสาวของจำเลยที่ ๑ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลกิจการแทนจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๔ ผู้ควบคุมเรือ ต้องรับโทษเท่ากับจำเลยที่ ๑ ทั้งที่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นเพียงผู้สนับสนุนและไม่ใช่เจ้าของเรือ นอกจากนี้จำเลยที่ ๒ และที่ ๔ เป็นเพียงลูกจ้างได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน ประมาณเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท การลงโทษตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ และการกำหนดช้อยกเว้นให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษหรือลงโทษสถานเบาแก่คนประจำเรือ โดยมีได้ยกเว้นให้แก่ผู้ควบคุมเรือ ซึ่งเป็นลูกจ้างและกระทำการไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือเช่นเดียวกับคนประจำเรือ ทำให้จำเลยที่ ๔ ไม่ได้รับประโยชน์จากช้อยกเว้นดังกล่าว และต้องรับโทษหนักเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการเลือกปฏิบัติ

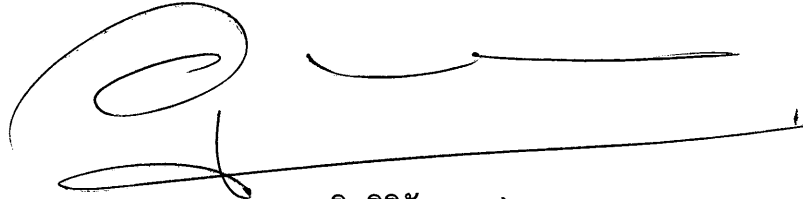
ที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลยที่ ๔ และขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดการประมงฯ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้มุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทางกฎหมายและมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศรวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจำเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมงภายใต้วัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ ... (๓) เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ (๔) เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง ... (๑๐) เพื่อสร้างระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง การทำการประมงให้มีประสิทธิภาพ (๑๑) เพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำการประมงไปจนถึงผู้บริโภค (๑๒) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนและเหมาะสม เพื่อป้องกันการกระทำความผิด” มาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (๑) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด ...” และมาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “การกระทำความผิดต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๑๓ ... (๓) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๑ ...” แสดงถึงเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ คุ้มครองคนประจำเรือและการใช้แรงงานผิดกฎหมาย อีกทั้งเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่กำหนดให้เจ้าของเรือประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง และกำหนดโทษหนักเบาตามศักยภาพในการทำการประมงและได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำตามขนาดเรือเป็นสำคัญ โดยกำหนดโทษปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสอง มีอัตราโทษสูงกว่าโทษปรับตามวรรคหนึ่งไว้สิบเท่า แล้วโทษปรับตามวรรคสามมีอัตราโทษสูงกว่าโทษปรับตามวรรคสองเพียงห้าเท่า และโทษปรับตามวรรคสี่มีอัตราโทษสูงกว่าโทษปรับตามวรรคสามเพียงสี่เท่า

อันเป็นการกำหนดโทษปรับที่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและเป็นไปตามหลักนิติธรรมเพื่อความเหมาะสมในการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำความผิด แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ก็ตาม แต่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง เพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๒๖ แม้การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง จะก่อให้เกิดภาระเรื่องค่าใช้จ่ายต่อเจ้าของเรือประมงซึ่งมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไป แต่ก็มีได้เพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษดังกล่าวได้เมื่อมีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ตามพฤติการณ์แต่ละคดี ส่วนที่พระราชกำหนดการประมงฯ มาตรา ๑๖๖ บัญญัติว่า “ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้กระทำการดังกล่าวเป็นคนประจำเรือ และศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้” เจตนารมณ์ของบทกำหนดโทษเป็นไปตามมาตรา ๑๖๑ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใด รวมทั้งการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้” เหตุที่การยกเว้นโทษหรือลดโทษนี้ไม่รวมถึงผู้ควบคุมเรือด้วย เนื่องจากตามมาตรา ๕ “ผู้ควบคุมเรือ” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่บังคับเรือและรับผิดชอบในเรือประมง และ “คนประจำเรือ” หมายความว่า ลูกเรือหรือคนที่มีหน้าที่ประจำอยู่ในเรือประมง แต่ไม่รวมถึงผู้ควบคุมเรือ ผู้ควบคุมเรือจึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญยิ่งในเรือประมงเพราะมีหน้าที่บังคับเรือและรับผิดชอบในเรือประมง การจะออกเรือไปทำการประมงพาณิชย์ได้หรือไม่ก็อยู่ที่ผู้ควบคุมเรือ และเมื่อจะต้องนำเรือประมงออกไปทำการประมงพาณิชย์ จึงมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาให้ระบบติดตามเรือประมงดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา การนำเรือออกไปทำการประมงพาณิชย์โดยไม่มีระบบติดตามเรือประมง หรือระบบติดตามเรือประมงไม่สามารถใช้งานได้ จึงเป็นเรื่องสำคัญ และมาตรา ๑๖๖ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยได้สัดส่วนกับ

การกระทำความผิด ไม่เป็นการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิด และไม่กระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพแต่อย่างใด

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ