

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๓

วันที่ ๓๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนราธิวาส 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

คดีนี้ ศาลจังหวัดนราธิวาสขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำร้องของจำเลยซึ่งโต้แย้งว่า
พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ บทกำหนดโทษ
สำหรับความผิดตามฟ้องของจำเลยขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค
เนื่องจากโทษปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสาม เป็นโทษที่รุนแรงเกินไปเมื่อเทียบกับความผิดของจำเลย
เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษปรับไว้ตายตัวโดยไม่มีขั้นต่ำและขั้นสูง การกำหนดโทษปรับให้เป็นไปตาม
ขนาดของเรือตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสาม สูงกว่าโทษปรับตามวรรคสองถึงแปดแสนบาท ทั้งที่ผู้กระทำ
ความผิดทั้งสองวรรคอาจใช้เรือที่มีขนาดต่างกันเพียงหนึ่งตันกรอส ศาลไม่มีดุลพินิจอำนวยความสะดวก
เฉพาะคดีได้เลย ส่วนมาตรา ๑๖๖ ที่กำหนดให้ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้
ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้นเป็นโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของจำเลย
ทั้งกำหนดช้อยกเว้นให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษหรือลงโทษสถานเบาแก่คนประจำเรือเท่านั้น มิได้ยกเว้น
ให้แก่ผู้ควบคุมเรือซึ่งเป็นลูกจ้างเช่นเดียวกับคนประจำเรือ ทั้งที่ผู้ควบคุมเรือก็เป็นผู้สนับสนุนการกระทำ

ความผิดตามคำสั่งของเจ้าของเรือเช่นกัน ทำให้จำเลยไม่ได้รับประโยชน์จากช้อยกเว้นและต้องรับโทษหนักเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๒๗ กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และวรรคสาม บัญญัติว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ มาตรา ๒๙ เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ความในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ และมาตรา ๔๐ เป็นบทกฎหมายคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ

เจตนารมณ์ในการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เพราะเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้ และปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการสหภาพยุโรป จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงในเรื่องระบบบริหารจัดการทำการประมงจัดระบบติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยและนอคน่านน้ำไทย และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยกำหนดมาตรการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการประมงอันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้โทษปรับทางอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดยังคงมีความจำเป็นในการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช

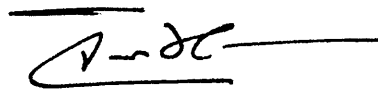
กำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ปรับปรุงโทษปรับทางอาญาให้มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดไว้ด้วยแล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดโทษปรับทางอาญาตามมาตรา ๑๕๑ สำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๘๘ (๑) หรือ (๗) ซึ่งตามมาตรา ๑๑๔ ให้ถือว่าเป็นการทำ การประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะบทกำหนดโทษที่เหมาะสมมาเป็นเครื่องมือในการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำความผิด เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติไม่ให้เกิดความเสียหายเป็นห่วงโซ่จนกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมอย่างร้ายแรง จึงพิจารณากำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับหนักเบาตามขนาดของเรือประมง ซึ่งจัดเป็นเรือขนาดใหญ่ที่ผู้กระทำความผิดสามารถหาผลประโยชน์ส่วนตนได้มากพอเมื่อเทียบกับความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจที่ประเทศจะสูญเสียไป ซึ่งการเพิ่มอัตราโทษตามวรรคหนึ่งถึงวรรคสี่ ได้พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงเป็นลำดับไป อันตั้งอยู่บนหลักคิดและหลักการเดียวกับกรณีมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๖๓ เห็นว่า การกำหนดโทษปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสาม โดยเรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไป แต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท นั้น แม้เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับเป็นจำนวนสูงและมีลักษณะเป็นการกำหนดโทษปรับในอัตราเดียวโดยไม่มีระวางขั้นต่ำและขั้นสูงก็ตาม แต่เป็นไปตามหลักการกำหนดโทษหนักเบาตามขนาดเรือที่สอดคล้องกับมูลค่าของสัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำความผิด ทั้งยังเป็นการตัดแรงจูงใจที่จะกระทำความผิดเพราะผู้กระทำจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำนั้น การกำหนดอัตราโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดนี้จึงมีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ในเวลาที่กระทำมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แม้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นไปตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐

สำหรับมาตรา ๑๖๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติว่า ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้กระทำการดังกล่าวเป็นคนประจำเรือ และศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ จำเลยโต้แย้งว่า มาตรา ๑๖๖ เป็นโทษที่ไม่ได้ สัดส่วนกับการกระทำความผิดของจำเลยที่เป็นผู้สนับสนุนในฐานความผิดตามคำฟ้อง บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดข้อยกเว้นให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษหรือลงโทษสถานเบาแก่คนประจำเรือเท่านั้น มิได้ยกเว้น ให้แก่ผู้ควบคุมเรือซึ่งเป็นลูกจ้างเช่นเดียวกับคนประจำเรือ ทั้งที่ผู้ควบคุมเรือก็เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดไปตามคำสั่งของเจ้าของเรือเช่นกัน ทำให้จำเลยไม่ได้รับประโยชน์จากข้อยกเว้น เห็นว่า จากพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ ผูกพันให้ต้องปรับปรุงกฎหมายภายในให้มีความชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งต้องยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากผู้กระทำความผิดที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในหลากหลายรูปแบบ บทบาทของผู้สนับสนุน หรือผู้ที่ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิด อาจเป็นบุคคลคนใดก็ได้ หากปรากฏเจตนาและการกระทำในลักษณะที่เป็นการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกด้วยประการใด ๆ อันจะนำไปสู่การทำการประมงที่ผิดกฎหมายตามพระราชกำหนดนี้ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่บัญญัติให้การกระทำนั้น เป็นความผิดและต้องรับโทษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศชาติที่สูญเสียไปจากการกระทำของผู้สนับสนุนก็ไม่ต่างไปจากผู้กระทำความผิดลงมือเอง แต่บทบาทของคนประจำเรือซึ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานทางทะเลที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง ไม่มีอำนาจตัดสินใจ เป็นเพียงลูกเรือหรือคนที่มีหน้าที่ประจำอยู่ในเรือประมง ต่างจากผู้ควบคุมเรือซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่บังคับเรือ มีอำนาจตัดสินใจ และรับผิดชอบในเรือประมงขณะทำประมง จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่ธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แม้รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองคุ้มครอง แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้มาตรการลงโทษปรับทางอาญาในอัตราสูงโดยเทียบกับมูลค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจ การกำหนดระวางโทษแก่ผู้สนับสนุน หรือผู้ที่ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เพราะลักษณะการกระทำความผิดเป็นการทำประมงที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรงเหมือนกัน ทั้งเป็นไปตามเงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง และไม่ปิดกั้นดุลพินิจของศาลหากมีเหตุบรรเทาโทษตามกฎหมาย สำหรับ

คนประจำเรือหากจะใช้ประโยชน์จากข้อยกเว้นตามกฎหมาย ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ปรากฏตามเงื่อนไข
ด้วยว่า ผู้กระทำเป็นคนประจำเรือมีหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย
และการกระทำเป็นไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจึงจะใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษหรือ
ลงโทษคนประจำเรือผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นได้ บทบัญญัติพระราชกำหนด
การประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๖๖ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นไปตามหลัก
ความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีแล้ว ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่เพิ่มภาระหรือ
จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

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



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ