

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๒

วันที่ ๙ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนครราชสีมา ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

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

ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายติน หมุดแห้ว) ในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ อ ๓๒๙/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ อ ๙๐๙/๒๕๖๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปลงได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมา เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายติน หมุดแห้ว เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ฐานความผิดเป็นเจ้าของเรือประมงที่จอดทะเบียนตามกฎหมายมีขนาดตั้งแต่ หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ออกไปทำการประมงพาณิชย์โดยไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแล รักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ และเป็นนายจ้างฝ่าฝืนไม่จัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือเพื่อให้



- ๒ -

พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประมาณ กลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จนถึงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ จำเลยเป็นเจ้าของเรือประมง ชื่อ ส.เด่นนาวิ ๑๕ ประเภทเรือกลประมงทะเลเล็ก จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย ประเภท การใช้ทำการประมงพาณิชย์ ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภททวนล้อมจับ มีขนาด ๑๗๘.๙๔ ตันกรอส ฝ่าฝืนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยใช้เรือลำดังกล่าวทำการประมงพาณิชย์ค้นหาจับสัตว์น้ำโดยไม่ติดตั้งระบบติดตาม เรือประมงไว้ที่เรือ ไม่ดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา รวมทั้งนำระบบติดตาม เรือประมงที่ใช้ประจำเรือ ส.เด่นนาวิ ๑๕ ไปติดตั้งไว้ที่เรือลำอื่นของจำเลยซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนถึงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ จำเลยซึ่งเป็นนายจ้าง รับบุคคลต่างด้าวเข้าทำงานเป็นลูกจ้างทำงานประมงทะเลในเรือประมงลำดังกล่าว โดยไม่ทำสัญญาจ้าง เป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันให้ลูกจ้างเก็บไว้เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ

จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติกำหนดโทษของการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ให้ระวางโทษปรับสี่ล้านบาท ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งของหลักนิติรัฐเนื่องจากเป็นโทษที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ เพราะจำนวนเงินค่าปรับสี่ล้านบาทเป็นต้นทุน ที่ต้องใช้สำหรับการประกอบอาชีพ จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควร ระหว่างพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งการกระทำกับโทษที่จะได้รับ เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำความผิด ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ซึ่งจำเลยได้สำนึกผิดและให้การรับสารภาพ ต่อศาลชั้นต้น ทั้งเรือประมงดังกล่าวเป็นเรือประมงที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเพียงแต่ไม่ได้ติดตั้ง ระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แต่การกระทำของจำเลยยังไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจหรือกิจการประมงโดยรวม การกำหนดโทษต้องมีความเหมาะสมกับความผิดและผู้กระทำความผิดด้วย มิฉะนั้นจะเป็นการลงโทษ ตามอำเภอใจหรือลงโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี การกำหนดโทษปรับสี่ล้านบาทไว้เพียงสถานเดียวโดยพิจารณาข้อเท็จจริงเพียงสองประการ คือ เรือประมง ไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา กับขนาดของ



เรือที่กระทำความผิด เป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินจำเป็นและบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจลงโทษปรับจำเลยตามจำนวนที่เหมาะสมได้ ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คดี อีกทั้งโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ กำหนดไว้สูงมากกว่ามาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐

ศาลจังหวัดนราธิวาสเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ เป็นบทกำหนดโทษขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดนราธิวาสใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของจำเลยดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดนราธิวาสจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา ให้ยึดถือกรรมประมงและเลขอาชญากรรมการกฤษฎีกาจัดส่งคำชี้แจงและข้อมูลต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อธิบดีกรมประมงชี้แจงว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea,



- ๔ -

๑๙๘๒ : UNCLOS ๑๙๘๒) ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมงให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ และต่อมามีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งคณะกรรมการสหภาพยุโรปประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการให้ประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่มที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ตามกฎระเบียบของสหภาพยุโรป ที่ (EC) No ๑๐๐๕/๒๐๐๘ ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยแนะนำให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ จึงมีการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ในส่วนการกำหนดระบบติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง กำหนดให้เรือที่ใช้ทำการประมง ขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือแปรรูปสัตว์น้ำ ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือเพื่อให้รัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังมิให้มีการทำการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการลงโทษมีทั้งการกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญา โดยกำหนดให้ได้สัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิดกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ และยกเลิกโทษจำคุกโดยใช้โทษปรับสถานเดียวเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ข้อ ๗๓ ที่กำหนดให้บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกาย ในรูปอื่นใด อย่างไรก็ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ไม่มีความชัดเจนเกิดปัญหาในการบังคับใช้ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้เรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดขนาดเรือประมงโดยกำหนดให้เรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา กรณีที่เจ้าของเรือประมงฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๘๑ พระราชกำหนดการประมง



พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ กำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามขนาดของเรือประมงที่ใช้กระทำผิด โดยพิจารณาจากศักยภาพในการทำการประมง เพราะเรือประมงขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมงทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมง ขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมง ในการแสวงหาทรัพยากรสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงขนาดเล็ก ส่วนบทลงโทษกำหนดให้มีความเหมาะสมเพื่อป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำในการทำการประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาภายหลังประเทศไทยได้รับการประกาศยกเลิกการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) มีเหตุผลในการใช้บังคับ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการประมงของประเทศไทยยังขาดความชัดเจนและไม่เพียงพอที่จะป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวกำหนดไว้ในจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๘.๑.๔ และข้อตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ข้อ ๑๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเพื่อประกันว่าเรือที่ซักรงของรัฐตนจะไม่ทำการประมงโดยไม่ได้รับใบอนุญาตภายในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจรัฐอื่น มีระบบตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมงของเรือที่ซักรงของตน ซึ่งการกำหนดให้เรือประมงต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมงเป็นมาตรฐานสากลที่นานาประเทศยอมรับ สำหรับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจในการออกประกาศกำหนดขนาดเรือประมงพาณิชย์ที่จะต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง การไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงหรือติดตั้งแล้วแต่ไม่เปิดระบบโดยไม่มีเหตุอันยกเว้นได้ส่งผลให้กรมประมงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถติดตามและตรวจสอบได้ว่ามีการนำเรือประมงออกไปทำการประมงโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ บทบัญญัติมาตรา ๑๑๔ (๓) จึงให้การไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๑ เป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง สำหรับบทกำหนดโทษตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มุ่งเน้นการลงโทษทางปกครองเพื่อยับยั้งการกระทำผิดและกำหนดโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนความร้ายแรงกับ



- ๖ -

การกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับโดยใช้โทษปรับเป็นหลักเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ข้อ ๗๓ ส่วนการกำหนดโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๕๑ เป็นการกำหนดโทษโดยพิจารณาจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย คำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐาน



ไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำ การประมงในน่านน้ำไทยและนอกล่านน้ำไทย เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังขาดการบริหารจัดการการทำประมงให้สอดคล้องกับการผลิตสูงสุดของธรรมชาติเพื่อให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน และหากไม่มีการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วนอาจมีผลกระทบต่อ การประมงของประเทศไทย ดังนั้น เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการประมง อันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ คือ โดยที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการทำ การประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและเฝ้าระวังการทำ การประมงและการขนถ่ายสัตว์น้ำ การนำเข้าสัตว์น้ำ และการแจ้งข้อมูลการเข้าเทียบท่าของเรือประมงที่มีใช้เรือประมงไทย ยังไม่เพียงพอในการป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับมาตรการอนุรักษ์



- ๘ -

และบริหารจัดการ การดำเนินการกับเรือประมง เครื่องมือทำการประมง และสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ใช้ มีไว้ หรือได้มาจากการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม และสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีความจำเป็นต้องใช้โทษปรับทางอาญาในการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำ ความผิดเนื่องจากเป็นความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำและการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

จากเหตุผลในการตรากฎหมายและคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้ และปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อ การประมงและรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงในเรื่องระบบบริหารจัดการทำการประมง จัดระบบติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทย และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยกำหนดมาตรการ ควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการประมง อันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับบทกำหนดโทษได้แก้ไขปรับปรุงโดยเฉพาะโทษทางอาญาให้เหมาะสม และได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด

การที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) บัญญัติว่า “เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (๑) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด” การกำหนดให้ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลระบบให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา เนื่องจากเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมง ตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่งระยะเวลาที่หยุดจอดเรือ เพื่อใช้สังเกตพฤติกรรมกรรมการทำการประมงว่ามีการทำการประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ อย่างไรก็ตามการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงทำให้เจ้าของเรือประมงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น





กฎหมายจึงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกำหนดขนาดของเรือประมงที่ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง ซึ่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้เรือประมงขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง เพราะเรือประมงขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปมีศักยภาพการทำการประมงมากกว่าเรือที่มีขนาดต่ำกว่าสามสิบตันกรอส และหากเจ้าของเรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๑ บทบัญญัติมาตรา ๑๑๔ (๓) ให้ถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง และกฎหมายยังกำหนดบทลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ ไว้ในมาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๘๘ (๑) หรือ (๓) ต้องระวางโทษปรับสองหมื่นบาท” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท” วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท”

เห็นได้ว่าพระราชกำหนดการประมง 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 และยับยั้งผู้กระทำผิด โดยพิจารณาจากความเสียหายที่มีต่อทรัพยากรสัตว์น้ำกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เป็นการตัดแรงจูงใจที่จะกระทำผิดเพราะผู้กระทำจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำ อัตราค่าปรับได้กำหนดสัดส่วนตามขนาดของเรือที่พิจารณาจากศักยภาพ



ในการทำการประมงเนื่องจากเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมง ทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมงขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมง ในการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็กลงมา ส่วนอัตราค่าปรับกำหนดให้ได้ สัดส่วนตามขนาดของเรือที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดซึ่งใช้เรือขนาด ตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาทตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ นั้น แม้เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับจำนวนสูงและมีลักษณะเป็นการกำหนดโทษปรับในอัตราเดียวโดยไม่มี กำหนดเพดานขั้นต่ำขั้นสูงก็ตาม แต่ก็เป็นไปตามหลักการกำหนดโทษหนักเบาตามขนาดของเรือ ที่สอดคล้องกับมูลค่าของสัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำความผิด อีกทั้งศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษดังกล่าวได้ เมื่อมีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ตามความเหมาะสมแต่ละคดี การกำหนดโทษปรับตามอัตราดังกล่าวจึงได้สัดส่วนความร้ายแรงกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการ จำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเสรีภาพในการประกอบอาชีพจนเกินสมควร แก่เหตุ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล และไม่เป็นการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิด

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





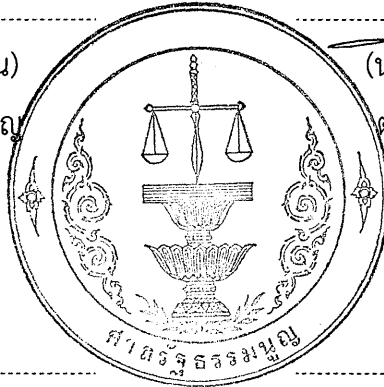
(คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓)

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ