

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ 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

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

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรา กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล 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 ๒๙ มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวล่วงการจัดการศึกษา บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวล่วงการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

สำหรับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในน่านน้ำไทยและนอคน่านน้ำไทย เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังขาดการบริหารจัดการการทำการประมงให้สอดคล้องกับการผลิตสูงสุดของธรรมชาติเพื่อให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน และหากไม่มีการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วนอาจมีผลกระทบต่อ การประมงของประเทศไทย 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 และการแจ้งข้อมูลการเข้าเทียบท่าของเรือประมงที่มีเรือประมงไทยยังไม่เพียงพอในการป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ การดำเนินการกับเรือประมง เครื่องมือทำการประมง และสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ใช้ มีไว้ หรือได้มาจากการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรการในการคุ้มครองแรงงานในภาคการประมงยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม และสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ มาตรการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากความผิดตามที่กำหนดไว้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเป็นไปด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีความจำเป็นต้องใช้โทษปรับทางอาญาในการป้องกัน ระงับ และยับยั้งการกระทำความผิดเนื่องจาก

เป็นความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำ และการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ที่บัญญัติให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ซึ่งระบบติดตามเรือประมงเป็นมาตรการสากลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมง ตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่งระยะเวลาที่หยุดจอดเรือ เพื่อที่จะใช้สังเกตพฤติกรรมกรรมการทำการประมงว่ามีการทำการประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๘.๑.๔ และข้อตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ข้อ ๑๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเพื่อประกันว่าเรือที่ซักธงของรัฐตนจะไม่ทำการประมงโดยไม่ได้รับใบอนุญาตภายในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจรัฐอื่น มีระบบตรวจสอบควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมงของเรือที่ซักธงของตน

กรณีของการติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ซึ่งก็ได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาแล้วหลายฉบับตามลำดับ 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 กำหนดขนาดเรือประมงที่ต้องถูกควบคุมและ
เฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๓ ได้กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย
ประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องดำเนินการ

๔) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือประมงที่ต้องถูกควบคุมและ
เฝ้าระวัง พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔ ได้กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภท
การใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงพาณิชย์
ต้องดำเนินการ

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งสี่ฉบับดังกล่าวข้างต้นต่างได้กำหนดให้เรือขนาดตั้งแต่
สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง เพราะเรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปมี
ศักยภาพการทำประมงมากกว่าเรือที่มีขนาดต่ำกว่าสามสิบตันกรอส

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

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส
ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส
ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวาง
โทษปรับสี่ล้านบาท”

อันเป็นการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าของเรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) โดยมีได้กำหนดให้มีโทษจำคุกและคงมี
เพียงแต่โทษปรับสถานเดียว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากอัตราโทษปรับไว้อย่างเด็ดขาดโดยเป็นการระบุจำนวน
ค่าปรับไว้ตายตัวมิได้กำหนดให้มีโทษขั้นสูงขั้นต่ำเหมือนดังเช่นการกระทำความผิดตามมาตราอื่น ๆ ซึ่ง
อัตราโทษดังกล่าวเป็นไปตามขนาดของเรือ กล่าวคือ หากเป็นเรือที่มีขนาดตันกรอสที่น้อยก็จะมีระวาง
โทษปรับที่น้อย แต่เมื่อเป็นเรือที่มีขนาดตันกรอสที่มากขึ้นก็จะมีระวางโทษที่มากขึ้นไปตามลำดับอัน
กำหนดไว้ให้มีลักษณะเป็นเงื่อนไขคือ ขนาดของเรือตามที่ระบุไว้นั้นเอง การกำหนดเฉพาะโทษปรับ
ดังกล่าวก็เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS
๑๙๘๒) ข้อ ๗๓ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีที่กำหนดให้บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิด

กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด

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

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

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

(๑) การเพิ่มหรือลดมาตราส่วนโทษนั้น เป็นการลดตามสัดส่วนจากจำนวนโทษเต็มตามความหนักเบาหรือความร้ายแรงตามองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของความผิดที่กฎหมายกำหนด เช่น การพยายามกระทำความผิด ลงโทษเพียงสองในสามส่วน ผู้ใช้ที่ความผิดยังไม่ได้กระทำลง ลงโทษเพียงหนึ่งในสามส่วน หรืออายุเด็กกว่าสิบห้าปีแต่ต่ำกว่าสิบแปดปี ลดมาตราส่วนโทษลงกึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๗๕ หากอายุตั้งแต่สิบแปดปีแต่ยังไม่เกินยี่สิบปี ก็ลดมาตราส่วนโทษลงหนึ่งในสามหรือกึ่งหนึ่งก็ได้ เป็นการลดส่วนลงจากรวบรวมโทษเต็ม

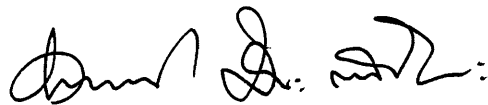
(๒) การลดโทษที่จะลง เป็นการพิจารณาตัวผู้กระทำความผิดและพฤติกรรมพฤติการณ์แห่งการกระทำว่าผู้กระทำสมควรได้รับการลงโทษเพียงใดเพื่อให้สอดคล้องกับการกระทำหรือความรู้ผิดชอบเพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น เช่น เพราะผู้กระทำความผิดเป็นผู้ฉ้อฉลเอาปัญหาตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัส มีคุณความดีมาแต่ก่อน รู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น ลุแก่โทษ

ต่อเจ้าพนักงานหรือให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา หรือเหตุอื่นที่ศาลเห็นว่ามิได้มีลักษณะทำนองเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงการไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันในเรื่องที่ไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือ (vessel monitoring system) ตามมาตรา ๘๑ (๑) นี้ ตามข้อกำหนดในอนุสัญญาถือเป็น “กิจกรรมละเมิดที่ร้ายแรง” ถึงขนาดให้ใช้มาตรการยึดหรืออายัดเรือที่มีส่วนร่วมในการละเมิดได้ ดังนี้ เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมของการกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะที่กำหนดโทษซึ่งต้องเป็นไปตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นจึงจะเป็นมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องให้มีมาตรการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังการทำการประมงอันจะป้องกัน ระงับ และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลได้ อันเป็นมาตรการเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมุ่งบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดแต่เพียงสถานเดียวเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล ที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ มิใช่เป็นการกำหนดให้ลงโทษบุคคลตามความรู้ผิดชอบของผู้กระทำความผิด เห็นได้ว่า อัตราค่าปรับได้กำหนดสัดส่วนตามขนาดของเรือที่พิจารณาจากศักยภาพในการทำการประมงที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับนั้นเหมาะสมอยู่แล้ว เพราะเรือประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมงทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมง ขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมงในการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็ก การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับที่ตายตัวจะเพิ่มหรือลดก็ต้องเป็นไปตามขนาดของเรือดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดมาตราส่วนโทษเป็นมูลค่าตามขนาดของเรือให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับแทนการยึดหรืออายัดเรือทั้งลำ กล่าวคือ หากกฎหมายกำหนดมาตรการให้ยึดเรือ ศาลต้องสั่งยึดทั้งลำจะยึดเรือบางส่วนไม่ได้ ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จำต้องกำหนดมาตรการที่แน่นอนเด็ดขาดและชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายกับผู้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ดังนั้น การที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ กำหนดโทษปรับไว้ตายตัวตามขนาดของเรือ จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเจ้าของเรือประมงจนเกินสมควรแก่เหตุ หากแต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ค้ำค้ำศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล ทั้งยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

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



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ