

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยกำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สำหรับมาตรา ๒๖ ยังได้บัญญัติให้การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี เพื่อไม่ให้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยที่ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมาย ที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ และมาตรา ๔๐ ได้บัญญัติให้ ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ว่าต้องเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบ การประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ หมายรวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ได้กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดต้องดำเนินการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา หากเจ้าของเรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ก็จะต้องถือว่าเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอย่างร้ายแรง ซึ่งจะถูกลงโทษทั้งทางอาญาและทางปกครอง โดยโทษทางอาญา มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ได้กำหนดให้ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ส่วนโทษทางปกครองได้กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๑๓ โดยได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีอำนาจสั่งให้ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเพิกถอนใบอนุญาตและประกาศให้เรือประมงนั้นเป็นเรือที่ใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกักเรือประมง เป็นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการทำการประมง อันเป็นการป้องกันยับยั้ง และจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ประกอบกับคณะกรรมการสหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการให้ประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่มที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ตามกฎหมายระเบียบของสหภาพยุโรป ที่ (EC) No ๑๐๐๕/๒๐๐๘ ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยคณะกรรมการสหภาพยุโรปได้แนะนำให้ประเทศไทยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประมงเพื่อให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามให้มีความชัดเจน

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ได้กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกำหนดขนาดเรือประมงที่ออกไปทำการประมงพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ไม่ว่าเจ้าของเรือจะประสงค์นำเรือออกไปทำการประมงหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้รัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังมิให้มีการทำการประมง

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระบบติดตามเรือประมงดังกล่าวเป็นอุปกรณ์ที่มีความสำคัญที่รัฐสามารถนำมาใช้สำหรับติดตามตำแหน่งของเรือประมงเพื่อทำการตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่ง และระยะเวลาที่หยุดจอดเรือ โดยการตรวจสอบดังกล่าวส่งผลทำให้รัฐสามารถสังเกตพฤติกรรม การทำการประมงของเรือประมงลำที่ติดตั้งระบบติดตามได้ว่าการทำการประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๘.๑.๔ และข้อตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ข้อ ๑๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเพื่อประกันว่าเรือที่ชักธงของรัฐตนจะไม่ทำการประมงโดยไม่ได้รับใบอนุญาตในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจรัฐอื่น มีระบบตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมงของเรือที่ชักธงของตน และในกรณีที่เจ้าของเรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ได้กำหนดโทษทางอาญาให้ผู้กระทำความผิดซึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท โดยเป็นการกำหนดโทษโดยใช้โทษปรับสถานเดียวซึ่งเป็นหนึ่งในโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ และสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea, ๑๙๘๒ : UNCLOS ๑๙๘๒) ข้อ ๗๓ ที่กำหนดให้บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปแบบอื่นใด

การกำหนดโทษปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ เป็นการกำหนดโทษเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดหรือลงมือกระทำความผิดซ้ำอีก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดโทษปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญาในอัตราสูง อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษปรับดังกล่าวต้องให้ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการกระทำความผิดด้วย ซึ่งการกำหนดโทษปรับตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดไม่ใช่การปรับตามจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดเหมือนเช่นโทษปรับทางอาญาตามกฎหมายอื่น ซึ่งจะมีการกำหนดอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำของโทษปรับเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราโทษปรับเนื่องจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำ

อันเป็นประโยชน์สาธารณะและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดโทษปรับจึงต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก โดยเป็นการกำหนดโทษทางอาญาที่มุ่งบังคับกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดแต่เพียงสถานเดียวเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล อันเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็น นอกจากนี้แม้ว่าจะเป็นการปรับตามผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ซึ่งไม่มีการกำหนดอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำของโทษปรับเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราโทษปรับ แต่ศาลย่อมมีดุลยพินิจในการพิจารณาพฤติการณ์แห่งคดีประกอบ โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงในคดีใดที่มีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ศาลย่อมมีดุลยพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์ของผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลไป ทั้งนี้ อัตราโทษปรับได้กำหนดตามขนาดของเรือประมง โดยมีการจำแนกขนาดของเรือออกเป็นเรือขนาดยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส และเรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ซึ่งแนวทางการลงโทษได้พิจารณาจากความเสียหายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นจากผู้กระทำความผิด ประกอบกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพในการทำการประมงทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือการประมง ขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมงในการจับสัตว์น้ำและก่อความเสียหายให้กับทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็กลงมา ดังนั้น อัตราโทษปรับจึงต้องกำหนดโดยพิจารณาจากขนาดของเรือเพื่อให้บทกำหนดโทษมีความเหมาะสมในการป้องกัน ระงับ และยับยั้งการกระทำความผิด โดยเรือประมงขนาดใหญ่ย่อมต้องมีอัตราโทษปรับสูงเนื่องจากการปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

การกำหนดโทษปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญาในลักษณะดังกล่าวเป็นกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญกับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ ที่ต้องการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะและการทำการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน

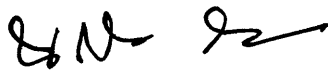
และพอสมควรแก่กรณีแล้วตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นที่การคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งยังเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง และมีได้กำหนดให้ลงโทษบุคคลหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในขณะกระทำความผิด หรือใช้บังคับโทษทางอาญาย้อนหลังแต่อย่างใด การนี้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙

แม้ว่าการกำหนดกฎเกณฑ์และกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่เจ้าของเรือไม่ปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ดังกล่าวของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ จะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะ ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แต่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะและมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ของประเทศอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของสังคม โดยเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพทำการประมง เพียงเท่าที่จำเป็นในลักษณะที่เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพ อันเนื่องมาจากอาชีพ ทำการประมงเป็นอาชีพที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี การจำกัดเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพในลักษณะดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง นอกจากนี้การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสาม ถึงแม้ว่าการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาระบบดังกล่าวให้ใช้งานได้ ตลอดระยะเวลาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) และมีโทษปรับกรณี ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จะก่อให้เกิดภาระเรื่องค่าใช้จ่าย ต่อเจ้าของเรือประมงซึ่งมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไป แต่ก็ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ที่ประกอบ อาชีพทำการประมงจนเกินสมควรแก่เหตุเมื่อพิจารณาจากประโยชน์สาธารณะและความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศจากการที่รัฐสามารถที่จะเข้ามาดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เกินความจำเป็น หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเจ้าของเรือประมงจนเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด

ทั้งนี้ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้เป็นหลักการทั่วไป ซึ่งบทบัญญัติ

ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติไว้ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว กรณีจึงไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัตินี้ได้

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ