

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๓๒๙/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ อ ๙๐๙/๒๕๖๒ ซึ่งพนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมาเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง จำเลยต่อศาลจังหวัดนครราชสีมาในฐานความผิดเป็นเจ้าของเรือประมงที่จดทะเบียนตามกฎหมายมีขนาด ตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป และเป็นนายจ้างฝ่าฝืนไม่จัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความ ถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับโดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้หนึ่งฉบับเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ สรุปคำฟ้องได้ว่า จำเลยเป็นเจ้าของเรือประมง ชื่อ ส.เด่นนารี ๑๕ ประเภทเรือกลประมงน้ำทะเลลึกที่ได้ จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย เลขทะเบียนเรือ ๓๙๙๔๐๕๑๔๓ ประเภทการใช้ทำการประมง พาณิชย ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทวนล้อมจับ มีขนาด ๑๗๘.๙๔ ตันกรอส ซึ่งมีขนาดตั้งแต่ สามสิบตันกรอสขึ้นไป และมีขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป โดยไม่ติดตั้งระบบติดตาม เรือประมง (VMS) และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา จำเลยนำระบบติดตาม เรือประมง (VMS) ที่ใช้ประจำเรือของจำเลยไปติดตั้งไว้ที่เรือลำอื่น อันเป็นการกระทำผิดกฎหมายตาม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖

มาตรา ๘๑ และมาตรา ๑๕๑ จำเลยให้การรับสารภาพและยืนยันคำโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท” เนื่องจากโทษปรับตามบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของจำเลย เป็นบทลงโทษที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ การกำหนดโทษปรับสี่ล้านบาทเพียงสถานเดียวเพราะไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาระบบดังกล่าวให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลาและขนาดของเรือที่กระทำความผิด เป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น มิได้เปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษปรับแก่จำเลยได้ตามความเหมาะสมอันก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คดี และโทษปรับตามบทบัญญัติดังกล่าวสูงกว่าโทษปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม ก่อนข้างมาก เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และหลักนิติธรรม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐

พิจารณาแล้ว พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้มุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทางกฎหมาย และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศรวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจำเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมงภายใต้วัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ ... (๓) เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ (๔) เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง ... (๑๐) เพื่อสร้างระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง การทำการประมงให้มีประสิทธิภาพ (๑๑) เพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำการประมงไปจนถึงผู้บริโภค (๑๒) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนและเหมาะสม เพื่อป้องกันการกระทำความผิด” มาตรา ๘๑ บัญญัติว่า “เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (๑) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด ...” มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “การกระทำดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืน

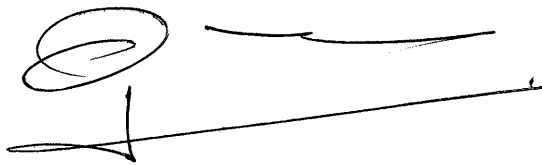
กฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๑๓ ... (๓) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๑ ...” มาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๘๘ (๑) หรือ (๗) ต้องระวางโทษปรับ สองหมื่นบาท” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบ ตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท” วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบ ตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท” นอกจากนี้ เจตนารมณ์ ในการตราพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมและ สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากความผิดตามที่กำหนดไว้มีความเกี่ยวข้องกับ กฎหมายหลายฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเป็นไปด้วยความ รอบคอบรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีความจำเป็นต้องใช้โทษปรับทางอาญา ในการป้องกันระงับ และยับยั้งการกระทำความผิดเนื่องจากเป็นความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ทางทรัพยากรสัตว์น้ำ และการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณี ฉุกฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

เห็นว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้รับการตราขึ้นมาสอดคล้องกฎระเบียบของ สหภาพยุโรป ที่ (EC) NO ๑๐๐๕/๒๐๐๘ ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และสอดคล้องกับกฎหมาย ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำการประมงอันเป็น การฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง สร้างระบบการตรวจสอบย้อนกลับเพื่อสร้างความมั่นใจว่าการทำการประมง ตั้งแต่การจับปลาไปจนถึงผู้บริโภคได้มาจากการทำการประมงที่ชอบด้วยกฎหมาย มีบทกำหนดโทษที่ได้ สอดคล้องกับความร้ายแรงในการกระทำความผิดและสอดคล้องกับข้อ ๗๓ ของอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, ๑๙๘๒ : UNCLOS) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔

บทบัญญัติมาตรา ๘๑ ที่กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา นั้น เนื่องจากระบบติดตามเรือประมงเป็นอุปกรณ์สำคัญที่รัฐเจ้าของธงต่างนำมาใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมง สามารถใช้สังเกตพฤติกรรมการทำการประมงของเรือลำนั้นได้ว่ามีการทำประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ส่วนบทกำหนดโทษทางอาญานั้นพิจารณาจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงในการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ โดยใช้โทษปรับเป็นหลักเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ข้อ ๗๓ ที่กำหนดไว้ว่า “... บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุก ถ้ามิได้มีการตกลงระหว่างรัฐไว้เป็นอย่างอื่นหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด ...” หากประเทศไทยไม่ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกำหนดโทษดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น เจ้าของเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปที่จะนำไปทำการประมงพาณิชย์ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ตามประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษา ระบบติดตามเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา พ.ศ. ๒๕๕๘ หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ และมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความผิดต้องระวางโทษตามมาตรา ๑๕๑ ซึ่งกำหนดโทษหนักเบาตามศักยภาพในการทำการประมงตามขนาดเรือประมงเป็นสำคัญ เนื่องจากเรือที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพในการทำการประมงและได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำสูงกว่าเรือที่มีขนาดเล็กกว่า จึงกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือที่ผู้กระทำความผิดนำไปใช้ทำการประมงพาณิชย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษปรับตามวรรคสองมีอัตราโทษสูงกว่าโทษปรับตามวรรคหนึ่งถึงสิบเท่า โทษปรับตามวรรคสามมีอัตราโทษสูงกว่าโทษปรับตามวรรคสองถึงห้าเท่า และโทษปรับตามวรรคสี่มีอัตราโทษสูงกว่าโทษปรับตามวรรคสามเพียงสี่เท่า จึงเป็นการกำหนดโทษปรับที่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมในการป้องกัน ระงับและยับยั้งการกระทำความผิด แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

วรรคสอง และไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสาม อีกทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีได้มีเนื้อหากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นการจัดระเบียบกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเพียงเท่าที่จำเป็นตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ แม้การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง จะก่อให้เกิดภาระเรื่องค่าใช้จ่ายต่อเจ้าของเรือประมงซึ่งมีขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไป แต่ก็ได้เพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษดังกล่าวได้เมื่อมีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ตามความเหมาะสมแต่ละคดี ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า โทษปรับตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ สูงกว่าโทษปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม ค่อนข้างมาก เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ นั้น มีอจรับฟังได้

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ