

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นพยานต่อตนเองมิได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประมง และปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และการทำการประมงให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, ๑๙๘๒ : UNCLOS ๑๙๘๒) ประกอบกับมีประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการสหภาพยุโรปที่ประกาศให้ประเทศไทยเป็นประเทศในกลุ่มที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ตามกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่ (EC) No ๑๐๐๕/๒๐๐๘ ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยแนะนำให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการด้านการประมงที่ประเทศไทยมีพันธกรณี ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนอาจมีผลกระทบต่อประมงของประเทศไทย อันเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น ปรับปรุงระบบบริหารจัดการการทำการประมง จัดระบบ

ติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยและน่านน้ำไทยอันเป็นการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และกำหนดโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนความร้ายแรงกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ โดยยกเลิกโทษจำคุกและใช้โทษปรับสถานเดียว และกำหนดค่าปรับตามขนาดของเรือและปริมาณสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำความผิดจนได้รับการประกาศยกเลิกการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒

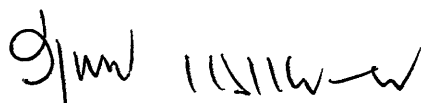
สำหรับบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ที่บัญญัติให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ซึ่งระบบติดตามเรือประมงเป็นมาตรการสากลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมง ตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่งระยะเวลาที่หยุดจอดเรือ เพื่อที่จะใช้สังเกตพฤติกรรมกรรมการทำการประมงว่ามีการทำการประมงอย่างถูกต้องตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ข้อ ๘.๑.๔ และข้อตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ข้อ ๑๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเพื่อประกันว่าเรือที่ชักธงของรัฐตนจะไม่ทำการประมงโดยไม่ได้รับใบอนุญาตภายในพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจรัฐอื่น มีระบบตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมงของเรือที่ชักธงของตน อย่างไรก็ตามการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงมีค่าใช้จ่ายต่อเจ้าของเรือประมง กฎหมายจึงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดขนาดเรือประมงที่ออกไปทำการประมงพาณิชย์ที่ต้องถูกควบคุมและเฝ้าระวัง กำหนดให้เรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมง เพราะเรือขนาดตั้งแต่สามสิบตันกรอสขึ้นไปมีศักยภาพการทำประมงมากกว่าเรือที่มีขนาดต่ำกว่าสามสิบตันกรอส และกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๘๘ (๑) หรือ (๓) ต้องระวางโทษปรับสองหมื่นบาท” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำ

ความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่สี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท” วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับ หนึ่งล้านบาท” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท” อันเป็นการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าของเรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๑ (๑) โดยยกเลิกโทษจำคุกและใช้โทษปรับสถานเดียวเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (UNCLOS ๑๙๘๒) ข้อ ๗๓ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีที่กำหนดให้บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด และการกำหนดอัตราค่าปรับกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้เป็นไปตามขนาดตันกรอสของเรือลดหลั่นกันไปตามศักยภาพในการทำการประมงอันเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ที่มีขึ้นเพื่อป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำ

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้มีมาตรการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงที่จะป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งบังคับเอาภัยพิบัติของผู้กระทำความผิดแต่เพียงสถานเดียวเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล อันเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และได้กำหนดให้ลงโทษบุคคลหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในขณะกระทำความผิดหรือใช้บังคับโทษทางอาญาย้อนหลังแต่อย่างใด ส่วนอัตราค่าปรับที่กำหนดให้ได้สัดส่วนตามขนาดของเรือที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยให้ผู้กระทำความผิดซึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาทนั้น แม้จะเป็นเงินค่าปรับจำนวนสูงและมีลักษณะเป็นการกำหนดโทษปรับอัตราเดียวโดยไม่มีกำหนดเพดานขั้นต่ำสูงก็ตาม แต่เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับตามขนาดของเรือที่พิจารณาจากศักยภาพในการทำการประมงที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับเพื่อความเหมาะสมในการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเรือประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมง

ทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมง ขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมงในการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็ก การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับดังกล่าวจึงได้สัดส่วนต่อความร้ายแรงของการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนแล้ว ศาลย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาพฤติการณ์แห่งคดีประกอบ เพราะหากปรากฏข้อเท็จจริงในคดีใดที่มีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ศาลย่อมมีดุลพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสมแก่พฤติการณ์ของผู้กระทำความผิดเป็นราย ๆ ไป เช่นนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่จึงพิจารณาจากความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิด ไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเจ้าของเรือประมงจนเกินสมควรแก่เหตุ อันเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล ทั้งยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐

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



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ