

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๒

วันที่ ๙ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนราธิวาส 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 มีความมุ่งหมาย กำหนดหลักประกันเพื่อคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคล สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและ ปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่งบัญญัติเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อเป็น หลักประกันในเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ทุกคนตามหลักสากล ส่วนวรรคสองได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนชาวไทยที่จะได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้ แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๒๙ ได้บัญญัติเพื่อเป็น

NBW

หลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยกำหนดว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ทั้งนี้การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนีเท่านั้น จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลในเรื่องเอกสิทธิ์ที่จะไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองในคดีอาญา เพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญา สำหรับมาตรา ๔๐ ได้บัญญัติเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา ในการดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพตามวรรคสองของมาตรานี้ จำเป็นต้องพิจารณามาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญประกอบด้วย เพราะการจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น จึงต้องพิจารณาจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น ในการตรากฎหมายเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ต้องไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันทางอาชีพหรือวิชาชีพ ส่วนในวรรคสามเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อกำหนดว่าการจัดระเบียบการประกอบอาชีพนั้น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา และต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งการจัดระเบียบการประกอบอาชีพไม่ได้หมายความว่าความเฉพาะในเรื่องวิชาชีพเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น การประกอบอาชีพประมง ก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการทำการประมง เป็นต้น

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประมงให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, ๑๙๘๒ : UNCLOS ๑๙๘๒) ประกอบกับประเทศไทยมีการส่งออกสินค้าการประมงและอาหารทะเลไปยังสหภาพยุโรปมีสัดส่วนที่สร้างรายได้เข้าประเทศจำนวนมาก ซึ่งสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) กำหนดให้ประเทศที่จะส่งออกสินค้าประมงที่จับจากทะเลไปยังสหภาพยุโรปต้องจัดทำระบบป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงแบบ IUU และต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) ประกอบการส่งออกสัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรปทุกครั้งเพื่อรับรองว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงแบบ IUU ซึ่งกฎระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓

nm

ที่ผ่านมาสหภาพยุโรปได้ส่งคณะผู้แทนเข้ามาตรวจประเมินประเทศไทยในการควบคุมการประมงและการดำเนินการภายใต้กฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรปแล้ว ๓ ครั้ง คือ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ และเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยหลังจากการตรวจประเมินเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ สหภาพยุโรปเห็นควรให้ใบเหลืองประเทศไทย เนื่องจากผลการประเมินในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ต่อมาในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ สหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยหรือที่เรียกว่า “ใบเหลือง” เกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยแนะนำให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการด้านการประมงที่ประเทศไทยมีพันธกรณี ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนอาจมีผลกระทบต่อประมงของประเทศไทย อันเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้น เพื่อปรับปรุงระบบบริหารจัดการการทำการประมง จัดระบบติดตามตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทย อันเป็นการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และกำหนดโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนความร้ายแรงกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ โดยกำหนดค่าปรับตามขนาดของเรือและปริมาณสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำความผิด จนได้รับการประกาศยกเลิกการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๒

สำหรับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘๑ (๑) หรือ (๔) หรือมาตรา ๘๘ (๑) หรือ (๗) ต้องระวางโทษปรับสองหมื่นบาท” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท” วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท” เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าของเรือประมงที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๑ (๑) โดยยกเลิกโทษจำคุกและใช้โทษปรับสถานเดียวเพื่อสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ข้อ ๗๓



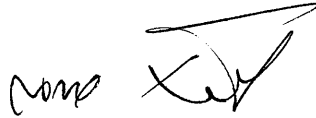
ที่กำหนดให้บทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด และการกำหนดอัตราค่าปรับกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามขนาดตันกรอสของเรือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามนโยบายทางอาญาที่มีขึ้นเพื่อป้องกัน ระวัง และยับยั้งการกระทำความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำ

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการที่จะป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีได้กำหนดให้ลงโทษบุคคลหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในขณะกระทำความผิดหรือใช้บังคับโทษทางอาญาย้อนหลังแต่อย่างใด ส่วนอัตราค่าปรับก็กำหนดให้ได้สัดส่วนตามขนาดของเรือที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดที่ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาทนั้น แม้จะเป็นเงินค่าปรับจำนวนสูงถึงสี่ล้านบาทและมีลักษณะเป็นการกำหนดโทษปรับอัตราเดียวโดยไม่มีกำหนดเพดานขั้นต่ำสูงก็ตาม แต่เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับตามขนาดของเรือที่พิจารณาจากศักยภาพในการทำการประมงที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เพราะเรือประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพการทำการประมงทั้งในด้านขนาดเรือ ขนาดและเครื่องมือทำการประมง ขนาดเครื่องยนต์ และจำนวนแรงงานประมงในการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าเรือประมงที่ใช้ทำการประมงที่มีขนาดเล็ก การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับดังกล่าวจึงได้สัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่ต้องการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนแล้ว มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินความจำเป็น หรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของเจ้าของเรือประมงจนเกินสมควรแก่เหตุ หากแต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นพ

ความเสมอภาคของบุคคล ทั้งยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐

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



(นายนงตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ