

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๓

วันที่ ๓๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลจังหวัดนครราชสีมา ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง
และมาตรา ๔๐ หรือไม่

ความเห็น

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) เป็นกฎหมาย
แม่บทระหว่างประเทศที่บัญญัติกฎหมายเรื่องทะเลไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นแนวทาง
ให้ประเทศภาคีนำไปปรับใช้กับกฎหมายในประเทศของตนได้อย่างเหมาะสม สำหรับประเทศไทย
ได้ลงนามในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ และให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล
ค.ศ. ๑๙๘๒ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงมีผลต่อประเทศไทยที่ต้อง
ปฏิบัติตาม โดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ฯ แต่อย่างไรก็ดี
การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นประเทศภาคีอนุสัญญา ฯ ย่อมส่งผลดีที่จะมีสิทธิสามารถปกป้อง
ผลประโยชน์ทางทะเล การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยเรียกค่าเสียหายได้ในกรณีที่เป็นการ
ละเมิดสิทธิในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย การคุ้มครองเรือสัญชาติไทยในน่านน้ำต่างประเทศและ
การออกกฎหมายภายใน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา ฯ ขณะเดียวกัน
อาจส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนที่อาจเกิดการค่าใช้จ่ายแก่เจ้าของเรือหรือผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งทางทะเล

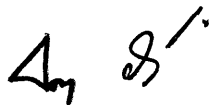
ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางกฎหมายที่ประเทศไทยได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติในอนุสัญญา ฯ สำหรับพันธกรณีของประเทศไทยที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง มีกฎหมายภายในที่สำคัญ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบประมงไทยให้เป็นมาตรฐานสากลและกำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสม ซึ่งได้แบ่งเขตการประมง ในน่านน้ำไทยออกเป็น ๓ เขต คือ เขตประมงน้ำจืด เขตประมงทะเลชายฝั่ง และเขตประมงทะเล นอกชายฝั่ง และในแต่ละเขตมีการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำแตกต่างกันตาม ความเหมาะสมตามประเภทของเครื่องมือประมง และสภาพพื้นที่การใช้เครื่องมือประมงที่ไม่เหมาะสม กับทรัพยากรสัตว์น้ำ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนในท้องถิ่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มมาตรการในการ ควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบการประมงอันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหาร จัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และพระราชกำหนด การประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การพิจารณา และการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเป็นไปด้วยความรอบคอบ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพและสมควร กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นและการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

พิจารณาแล้วเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓ สรุปได้ว่า การกำหนดให้ เรือประมงติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลระบบให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา เนื่องจากเป็น อุปกรณ์สำคัญที่ใช้สำหรับติดตามตำแหน่งเรือประมง ตรวจสอบเส้นทางการเดินเรือ ตำแหน่ง ระยะเวลาที่หยุดจอดเรือ เพื่อใช้สังเกตพฤติกรรมกรรมการทำการประมงว่ามีการทำการประมงอย่างถูกต้อง ตามพื้นที่และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ คำวินิจฉัยศาลดังกล่าวถือได้ว่าเป็นแนวทางการพิจารณา วินิจฉัยคดีนี้ ด้วยเหตุนี้ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม ขที่บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึง หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท” แม้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษปรับในอัตรา

เดียวที่มีจำนวนสูงก็ตาม แต่เป็นการกำหนดโทษตามขนาดของเรือที่สอดคล้องกับมูลค่าของสัตว์น้ำที่เกิดจากการกระทำความผิดและศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิพากษาลงโทษจากการกระทำความผิดด้วย ส่วนมาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติว่า “ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้กระทำการดังกล่าวเป็นคนประจำเรือ และศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้” เห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และประกาศแจ้งเตือนของคณะกรรมการสาธารณสุขยุโรป และบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ไม่ส่งเสริมให้มีการกระทำความผิด และป้องปรามการฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกัน ระวัง และยับยั้งการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ล้วนเป็นผู้มีส่วนที่ก่อให้เกิดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ถือเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บุคคลใดที่จะให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้อื่นในการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องระงับและยับยั้งการสนับสนุนการกระทำความผิดนั้น เพราะเมื่อคำนวณผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำความผิดเช่นเดียวกับตัวการแล้ว ผลรายได้จากการกระทำความผิดมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวหาใช่เป็นบทบัญญัติเด็ดขาด โดยบัญญัติยกเว้นให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นคนประจำเรือ กรณีศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือ หรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ อันเป็นการกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมกับพฤติการณ์และลักษณะของผู้กระทำความผิด เนื่องจากคนประจำเรือมีหน้าที่ประจำอยู่ในเรือ แตกต่างกับผู้ควบคุมเรือที่มีหน้าที่บังคับเรือและรับผิดชอบในเรือประมงซึ่งต้องดูแลระบบติดตามเรือประมงให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งขณะที่ออกทำการประมงและขณะจอดเทียบท่า จึงกำหนดให้ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิด มีความผิดและได้รับโทษ โดยได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการทำการประมง

ดังนั้น การกำหนดโทษตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ จึงได้สัดส่วนตามความร้ายแรงกับการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเสรีภาพในการประกอบอาชีพจนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ