

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลจังหวัดนราธิวาสส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสุนันทา พยงค์รัตน์ ที่ ๑ นายชัยยา จงพรวัว ที่ ๒ นางสาวรมย์ชลิ พยงค์รัตน์ ที่ ๓ และนายวิมลเนตร กิ่งแก้ว ที่ ๔) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ ๗๒๐/๒๕๖๓ หมายเลขแดงที่ อ ๑๐๘๙/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดนราธิวาส เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ฐานความผิดเป็นเจ้าของเรือประมงที่จดทะเบียนตามกฎหมายมีขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ออกไปทำการประมงพาณิชย์โดยไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและคูแลร์กษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา และฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๔ ฐานความผิดเป็นผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดของจำเลยที่ ๑ ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

จำเลยทั้งสี่โต้แย้งว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดโทษของการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๘๑ (๑) ให้ระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท ขัดกับหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากเป็นโทษที่รุนแรงเกินไป การกำหนดโทษปรับไม่มีขั้นต่ำและขั้นสูง ไม่เปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษปรับได้ตามความเหมาะสม ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คดีและเป็นโทษสูงกว่าโทษปรับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ทั้งที่ผู้กระทำความผิดอาจใช้เรือที่มีขนาดต่างกันเพียงหนึ่งตันกรอสเท่านั้น ทำให้ศาลไม่มีดุลพินิจอำนวยความสะดวกเฉพาะคดีได้ และมาตรา ๑๖๖ ที่บัญญัติให้ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น ทำให้จำเลยที่ ๒ คนประจำเรือประมง จำเลยที่ ๓ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลกิจการแทนจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๔ ผู้ควบคุมเรือประมง ต้องรับโทษเท่ากับจำเลยที่ ๑ ทั้งที่จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๔ เป็นเพียงผู้สนับสนุนและเป็นเพียงลูกจ้าง การกำหนดให้ต้องระวางโทษตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๔ และการกำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษหรือลงโทษสถานเบาแก่คนประจำเรือ แต่มีได้ยกเว้นให้ผู้ควบคุมเรือ ทำให้จำเลยที่ ๔ ไม่ได้รับประโยชน์จากข้อยกเว้นดังกล่าว พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค เป็นการเพิ่มภาระและเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเสรีภาพในการประกอบอาชีพเกินสมควรแก่เหตุ และกำหนดโทษที่หนักกว่าการกระทำความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดนครราชสีมาจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสี่โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา ให้อธิบดีกรมประมงจัดส่งคำชี้แจงและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๓. คำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อธิบดีกรมประมงชี้แจงว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายเพื่อปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการทำการประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และด้วยเหตุที่ผู้ที่สนับสนุนการกระทำความผิดหรือผู้ที่ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิด ล้วนเป็นผู้มีส่วนที่ก่อให้เกิดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น เพื่อระงับและยับยั้งการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๖๖ จึงกำหนดให้ผู้กระทำความผิด ผู้สนับสนุนการกระทำความผิด และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

๔. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ที่ว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏว่าจำเลยทั้งสี่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล หากได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดโทษปรับและอัตราค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้มีมาตรการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงเพื่อป้องกัน ระงับ และยับยั้งผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาจากความเสียหาย

ที่มีต่อทรัพยากรสัตว์น้ำกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ เป็นการตัดแรงจูงใจที่จะกระทำผิด เพราะผู้กระทำจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำ อัตราค่าปรับได้กำหนดสัดส่วนตามขนาดของเรือที่พิจารณาจากศักยภาพในการทำการประมง ซึ่งการเพิ่มอัตราโทษตามมาตรา ๑๕๑ วรรคหนึ่งถึงวรรคสี่ พิจารณาระดับความร้ายแรงเป็นลำดับไป อันตั้งอยู่บนหลักคิดและหลักการเดียวกับกรณีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสี่ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๓ การกำหนดโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม โดยใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท นั้น แม้เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับจำนวนสูงและมีลักษณะเป็นการกำหนดโทษปรับในอัตราเดียวโดยไม่มีระวางขั้นต่ำและขั้นสูง แต่เป็นไปตามหลักการกำหนดโทษหนักเบาตามขนาดเรือที่สอดคล้องกับมูลค่าของสัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำผิด ทั้งยังเป็นการตัดแรงจูงใจที่จะกระทำผิดเพราะผู้กระทำจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำนั้น สำหรับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๖๖ เป็นมาตรการสำคัญทำให้บุคคลใดที่จะให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้อื่นในการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระงับและยับยั้งการสนับสนุนการกระทำความผิด เพราะเมื่อคำนวณผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำความผิดเช่นเดียวกับตัวการแล้ว ผลร้ายที่ได้จากการกระทำความผิดมีมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวหาใช่เป็นบทบัญญัติเด็ดขาด แต่บัญญัติให้ศาลมีอำนาจยกเว้นให้แก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นคนประจำเรือได้ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ อันเป็นการกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมกับพฤติการณ์และลักษณะของผู้กระทำความผิด เนื่องจากคนประจำเรือมีหน้าที่ประจำอยู่ในเรือซึ่งแตกต่างกับผู้ควบคุมเรือที่มีหน้าที่บังคับเรือและรับผิดชอบในเรือประมงที่ต้องดูแลระบบติดตามเรือประมงให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลาทั้งขณะที่ออกทำการประมงและขณะที่จอดเทียบท่า ดังนั้น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๑๖๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิด แม้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้างแต่เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำอันเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐

๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน
นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๓๐
กรกฎาคม ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายเอกชัย นุ่นทิพย์

นายธรรมรงค์ จันทร์ด้า ผอ.กค.๑๐

นางสาวธาริณี มณีรอด ผอ.สค.๔

นายชวลิต ศรีโสมงาม ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายเอกชัย นุ่นทิพย์

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ