

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๘

วันที่ ๘ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๗

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำ

การอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่จะทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่จะทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดที่ ๖ ข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ข/๑) ว่าด้วยการล่องลำลำนแม่ น้ำ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีจุดมุ่งหมายในการควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ ในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่มีน้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่มีน้ำลง โดยกำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ควบคุมดูแลการคมนาคมทางน้ำและควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำในแม่น้ำ ลำคลอง อันจะเป็นการกีดขวางการสัญจรของประชาชนหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน นอกจากนี้ยังได้กำหนดโทษไว้สำหรับการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดสิ่งใดรุกล้ำหรือกีดขวางการสัญจรของประชาชนอีกด้วย สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดที่ ๖ ข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ข/๑) ว่าด้วยการล่องลำลำนแม่ น้ำ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยข้อห้ามที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสิ่งอื่นใดล่องลำลำนแม่ น้ำ โดยห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และหากว่ามีการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวจะได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘ ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ได้บัญญัติโทษของการฝ่าฝืนกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๗ ไว้ว่าผู้ใดที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือ

สิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาทเท่านั้น

ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ เสียใหม่ โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิวรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษจากเดิมที่มีเพียงโทษปรับสถานเดียว เป็นโทษทั้งหมด ๓ สถาน ดังนี้ (๑) โทษจำคุกไม่เกินสามปี (๒) โทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท และ (๓) โทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทำการฝ่าฝืน ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโทษให้ผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดต้องรับโทษ ทั้งโทษจำคุก โทษปรับ และโทษปรับรายวัน สำหรับโทษปรับรายวันเป็นโทษซึ่งกำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ยังคงมีอยู่ กล่าวคือโทษที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากไม่มีบทลงโทษเช่นนี้ไว้เสียแล้วผู้กระทำความผิดก็จะละเลยไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือในทางกลับกันอาจจะดำเนินการแก้ไขแต่ล่าช้าและหากรัฐปล่อยให้มีการกระทำความผิดโดยไม่เร่งรัดให้มีการแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ลุกลามจนยากที่จะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ทั้งยังส่งผลต่อปัญหาการเดินเรือในลำน้ำหรือทางสาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมที่รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองอีกด้วย

สำหรับกรณีที่กำหนดให้คำนวณค่าปรับตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยนำสัดส่วนของขนาดพื้นที่ที่ล่วงล้ำมาเป็นฐานในการคำนวณค่าปรับรายวัน กล่าวคือถ้าได้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นล่วงล้ำพื้นที่ลำน้ำสาธารณะมากย่อมจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราที่สูงขึ้นตามขนาดพื้นที่ที่ตนได้กระทำความผิดนั้นโดยเป็นการคำนวณค่าปรับรายวันที่ไม่ตายตัวแต่แปรผันไปตามขนาดพื้นที่ของการกระทำความผิดจึงทำให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโทษนั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้การบังคับรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ

เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและป้องกันการบุกรุกพื้นที่ทางน้ำอันเป็นพื้นที่สาธารณะที่มีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะ

ข้อโต้แย้งประการที่หนึ่งที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้โทษทางอาญาและโทษปรับรายวันมีผลทันทีที่พ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ามีคำสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไขสิ่งปลูกสร้างทั้งที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน ทำให้ต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนมาก บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติกับบุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน และเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิต่อสู้คดีอาญา เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลไว้ ๓ สถาน ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น สำหรับโทษที่เป็นปัญหาตามประเด็นโต้แย้งนี้ คือ โทษปรับรายวันที่คำนวณในอัตราวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยมาตรา ๑๑๘ ทวิ เป็นบทบัญญัติที่ได้ให้อำนาจเจ้าท่าในการออกคำสั่งแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่า ให้เจ้าท่ามีอำนาจรื้อถอนหรือแก้ไขได้ทันทีโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด โทษปรับรายวันดังกล่าวจึงเป็นโทษที่อ้างอิงมาจากคำสั่งของเจ้าท่าที่ให้รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาจถือว่าคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่ถือเป็นมาตรการทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกมาเพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติให้ถูกต้อง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป หมายความว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง และมีผลบังคับตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลไปโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น หากผู้นั้นไม่พอใจก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ต่อเจ้าหน้าที่

ผู้ออกคำสั่งหรือต่อผู้บังคับบัญชาที่เป็นหน่วยงานภายในของผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ หรือในท้ายที่สุดผู้รับคำสั่งทางปกครองก็สามารถนำคดีที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เหตุที่กฎหมายต้องบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับใช้ในทันทีที่คำสั่งไปถึงผู้รับคำสั่งก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐ เนื่องด้วยคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามภารกิจของรัฐนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่ล่าช้า

การที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ได้กำหนดโทษปรับรายวันตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้เรือถอนหรือแก้ไขสิ่งปลูกสร้างหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องนั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้ดำเนินการเรือถอนหรือแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างรวดเร็ว หากนิ่งเฉยไม่แก้ไขให้ถูกต้องยอมทำให้ต้องเสียค่าปรับรายวันในจำนวนที่เพิ่มขึ้นไป เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชนอันมีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น ซึ่งยอมต้องมีผลทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ออกคำสั่งและแยกออกจากโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทั้งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ที่ได้กำหนดกรอบเพดานขั้นสูงไว้ในอัตราที่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท โดยการกำหนดกรอบอัตราโทษดังกล่าวถือเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่หรือศาลได้ใช้ดุลยพินิจซึ่งน้ำหนักระหว่างความรุนแรงของการฝ่าฝืนต่อกฎหมายกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะอันมีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และหากไม่พอใจก็ย่อมสามารถโต้แย้งคำสั่งให้เรือถอนของเจ้าท่าได้ โดยนำคดีขึ้นสู่ศาลที่มีเขตอำนาจส่วนสิทธิในการโต้แย้งหรือฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดโทษนั้นยังคงมีอยู่เช่นเดิมมิได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ที่ได้กำหนดโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้เรือถอนของเจ้าท่าหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติกับบุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกันและเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิต่อผู้คดีอาญาของจำเลยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม อันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

ข้อโต้แย้งประการที่สองที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดว่า ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตแต่การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ต้องเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและมีโทษทางอาญา ซึ่งอาจไม่ใช่ผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ขัดกับหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญาที่ไม่อาจใช้บังคับเป็นการทั่วไปได้ ขัดกับหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว” โทษปรับรายวันนั้นจะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้นั้นได้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ เสียก่อน โดยมาตรา ๑๑๘ ทวิ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าท่าในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบออกคำสั่งแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดรื้อถอนหรือแก้ไขให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าท่ามีอำนาจรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นได้ทันที และห้ามมิให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขให้แล้วเสร็จ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดของเจ้าท่า

ด้วยเหตุที่ต้องกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายนั้น เนื่องด้วยเจ้าของและผู้ครอบครองนั้นย่อมต้องใกล้ชิดกับเหตุการณ์ รู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงได้รับประโยชน์ต่อสิ่งนั้นก่อนบุคคลภายนอก แม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะไม่ใช่ผู้กระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายก็ตาม แต่อาจจะอยู่ในสถานะผู้ว่าจ้างให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือหากแม้อยู่ในสถานะผู้รับโอนก็ตาม เมื่อรับโอนแล้วก็ย่อมต้องตรวจสอบว่าสิ่งที่รับโอนมานั้นเป็นสิ่งซึ่งฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ หากเป็นสิ่งซึ่งฝ่าฝืนต่อกฎหมายก็ย่อมต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องเสียมิใช่ปล่อยให้ปล่อยปละละเลยให้เกิดการฝ่าฝืนต่อกฎหมายต่อไป การกำหนดโทษปรับรายวันดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อให้เกิดการตระหนักถึงการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องอย่างรวดเร็วเท่านั้น ซึ่งหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้เป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อข้อห้ามตามมาตรา ๑๑๗ หรือฝ่าฝืนคำสั่งของ

เจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ ก็ย่อมไม่ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ที่ได้กำหนดโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้เรือถอนของเจ้าท่าหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายเท่านั้น รวมถึงยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

ข้อโต้แย้งประการที่สามที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดอัตราโทษปรับไว้ โดยบัญญัติว่า “... ต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่งหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ...” ซึ่งสูงกว่าอัตราโทษปรับสำหรับการกระทำความผิดบุกรุกที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาเกินสมควรแก่การกระทำความผิด ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เห็นว่า โทษทางอาญาเป็นโทษที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยหลักโทษทางอาญาจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดทั้งทางชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญานั้นอาจเป็นความผิดในตัวเองที่ยึดโยงกับศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความผิดที่กฎหมายห้าม กล่าวคือรัฐมีความจำเป็นที่ต้องปกป้องคุณค่าบางประการมิให้มีผู้ใดมาละเมิดคุณค่านั้น จึงได้นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเพื่อกำหนดความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ เช่น ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายจราจร ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม การกำหนดอัตราโทษทางอาญาในกฎหมายแต่ละฉบับนั้นเป็นเรื่องที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมายนั้น ๆ จะพิจารณาถึงความเหมาะสม โดยคำนึงถึงการกระทำความผิดกับผลกระทบที่สังคมโดยรวมจะได้รับในขณะนั้นว่าสิ่งใดมีความรุนแรงมากน้อยกว่ากันเพียงใด ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรดังกล่าวเป็นผู้กำหนดภายใต้หลักการในการตรากฎหมายรวมถึงโทษดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้คำนึงถึงผลเสียหายที่ตนจะได้รับหากได้กระทำความผิดขึ้น การที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้เพิ่มอัตราโทษปรับรายวันเนื่องจากมีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการกำหนดและ

ปรับปรุงอัตราโทษปรับรายวัน เพื่อป้องกันการกระทำความผิดและจัดให้มีการแก้ไขหรือเลิกการกระทำที่เป็นความผิดโดยเร็วเท่านั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ได้กำหนดให้การคำนวณค่าปรับรายวันตามขนาดพื้นที่ของการกระทำความผิด และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างจำนวนค่าปรับรายวันที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบต่อรัฐกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะอันมิได้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของประเทศแล้ว เห็นว่า การกำหนดโทษปรับรายวันในมาตรา ๑๑๘ สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนของความผิด โดยหากกระทำการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำคิดเป็นขนาดพื้นที่มาก ก็ย่อมต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราที่สูงขึ้นไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการรื้อถอนแก้ไขโดยเร็วมิให้เกิดความเสียหายต่อทางน้ำสาธารณะเป็นระยะเวลานาน นอกจากนี้โทษปรับรายวันดังกล่าวสำหรับการฝ่าฝืนต่อกฎหมายจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องยังได้บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายบางฉบับที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้นนั้นจะไม่ได้กำหนดโทษปรับรายวันโดยคำนวณตามขนาดพื้นที่ก็ตาม เมื่อกฎหมายแต่ละฉบับมีความมุ่งหมายที่ต่างกันก็ย่อมต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่าง และในการกำหนดอัตราโทษปรับรายวันว่าจะมีอัตราเท่าใดนั้น ย่อมต้องนำผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดมาเทียบเคียงด้วยว่ามีความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด การที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ได้กำหนดโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าท่าหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาเกินสมควรแก่เหตุอันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อหลักการของสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของบุคคลหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้บุคคลที่จะรับโทษทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำการใด ๆ อันกฎหมายใช้บังคับอยู่ในเวลาที่กระทำความผิดนั้น ๆ บัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ กล่าวคือ ในขณะที่บุคคลกระทำความผิดนั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เท่านั้น โดยไม่อาจลงโทษผู้นั้นให้หนักกว่าที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่กำหนดไว้ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำการในสิ่งซึ่งกฎหมายห้ามและฝ่าฝืนต่อคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ได้สั่งการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ตามภารกิจที่ได้รับเพียงเท่านั้น

มิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นการนำกฎหมายมาลงโทษบุคคลย้อนหลัง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ