

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่

๐/๐

ในเวลาที่จะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่จะทำความผิดมิได้”

มีความเห็นในประเด็นวินิจฉัยตามข้อโต้แย้งของจำเลย ดังนี้

(๑) ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาทันทีเมื่อพ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ามีคำสั่งให้เรือถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งใดที่ล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งที่ยังอยู่ในระยะเวลาที่จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อีกทั้งมีบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ทวิ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าท่าเรือถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้เมื่อระยะเวลาที่เจ้าท่าสั่งให้เรือถอนหรือแก้ไขสิ้นสุดลง และเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าท่า เมื่อเจ้าท่ามีอำนาจดำเนินการเรือถอนหรือแก้ไขได้เองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าเป็นความผิดอาญา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติกฎหมายอาญาโดยไม่จำเป็น ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นบทบัญญัติที่เป็นเครื่องมือให้เจ้าท่าเลือกปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน โดยในรายที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำจะได้รับการปฏิบัติล่าช้า การที่เจ้าท่าไม่ใช้อำนาจเข้าทำการเรือถอนหรือแก้ไขทันทีทำให้จำเลยต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการคำนวณค่าปรับตั้งแต่วันที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้เรือถอนหรือแก้ไขทำให้จำเลยต้องกังวลกับจำนวนค่าปรับที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ที่ให้ปรับรายวันจึงเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิต่อสู้คดีอาญาของจำเลยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน และเพื่อปกป้องดูแลและรักษามิให้ผู้ใดถือประโยชน์ส่วนตนเข้าครอบครองที่ดินหรือแหล่งน้ำอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองแห่งรัฐย่อมใช้ประโยชน์ร่วมกันถ้วนทั่วทุกคนได้ โดยมาตรา ๑๑๗ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละ

๐๐๐

สองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว และมาตรา ๑๑๘ ทวิ บัญญัติมาตรการทางปกครองสำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำหรือแก้ไขให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่า ให้เจ้าท่ามีอำนาจรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นได้ทันที โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดของเจ้าท่า การดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ ก็กับการดำเนินมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ มีเจตนารมณ์และกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน โดยคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษทางอาญาแก่บุคคลที่กระทำความผิดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองลำน้ำสาธารณะ ซึ่งกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุดและมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาต้องยื่นฟ้องผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมายต่อศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจซึ่งใช้วิธีพิจารณาระบกกกล่าวหาจำเลยมีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา และต่อสู่คดีได้ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ในขณะที่มาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ กำหนดขึ้นเพื่อให้อำนาจเจ้าท่าซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำรื้อถอน หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าท่ามีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองทำการรื้อถอนได้เองโดยตรง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรงและเจ้าท่าต้องใช้อย่างพอควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลเสียก่อน ซึ่งคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าท่านั้นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีสิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าท่าได้ มาตรการทางปกครองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะที่ถูกล่วงล้ำได้รับการแก้ไขให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยเร็ว เป็นมาตรการเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพ ทำให้การบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ มิได้บัญญัติให้ดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตเมื่อพ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ามีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือ

สิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างล่วงล้ำน้ำตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แต่อย่างใด การดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ สามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อมีการตรวจพบว่ามีกรกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นแม้เจ้าทำยังไม่ดำเนินมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ หรือแม้เจ้าทำจะดำเนินมาตรการทางปกครองโดยมีคำสั่งให้รื้อถอนแล้ว แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าทำหรือใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็สามารถดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ ได้เช่นกัน และแม้จะมีการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ แล้ว ก็ไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แต่อย่างใดเช่นเดียวกัน เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ และการดำเนินมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ มีวัตถุประสงค์ กระบวนการ และองค์การที่ทำหน้าที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนกรณีมาตรา ๑๑๘ กำหนดระวางโทษปรับรายวันแก่ผู้ที่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โดยให้ปรับวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าทำตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องนั้น เนื่องจากในคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ นอกจากผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ จะถูกฟ้องเป็นจำเลยแล้ว ยังอาจถูกเจ้าทำดำเนินมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ ในฐานะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งรุกล้ำลำน้ำด้วย หากเจ้าทำมีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งแล้ว ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวยอมเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าทำ มาตรา ๑๑๘ จึงบัญญัติให้จำเลยต้องโทษปรับรายวันตามอัตราที่กำหนดตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวของเจ้าทำ เพื่อเป็นการตัดแรงจูงใจที่จะกระทำผิดและสามารถบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนทำการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามคำสั่งของเจ้าทำโดยเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้แม้เจ้าทำมีอำนาจบังคับรื้อถอนนั้นเองได้ทันทีเมื่อมีการมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แต่การที่เจ้าทำจะใช้อำนาจทำการรื้อถอนหรือไม่หรือใช้ระยะเวลาในการรื้อถอนเพียงใดนั้น ย่อมไม่มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวของเจ้าทำที่ผู้ฝ่าฝืนยังคงมีหน้าที่ทำการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำหรือแก้ไขให้ถูกต้อง หากไม่ดำเนินการ ถือเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าทำตลอดเวลาจนกว่าจะดำเนินการให้ถูกต้อง จำนวนค่าปรับรายวันตามมาตรา ๑๑๘ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่เจ้าทำทำการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แต่อย่างใด หากแต่ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว หากจำนวนวันที่ฝ่าฝืนมาก จำนวนค่าปรับก็สูงตามลำดับ โทษปรับรายวันดังกล่าวจึงมิได้เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิต่อสู้คดีอาญาของจำเลย บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ มิได้เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในด้านสถานะฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งดังกล่าวของจำเลยจึงไม่อาจรับฟังได้

๐๗๐

(๒) ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติต้องประกอบความผิด คือ ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รับโอนทางนิติกรรมหรือทางมรดกย่อมไม่อาจลงโทษตามมาตรา ๑๑๘ ได้ เพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือในทางกลับกันหากผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ย่อมไม่ครบองค์ประกอบความผิด แต่มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้ต้องรับโทษทางอาญาด้วย จึงขัดต่อหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย เป็นกฎหมายที่ไม่อาจใช้บังคับเป็นการทั่วไปได้ ขัดกับหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความผิดและกำหนดโทษทางอาญาบังคับแก่บุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ที่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง ข้อโต้แย้งดังกล่าวของจำเลยจึงไม่อาจรับฟังได้

(๓) ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดอัตราโทษทางอาญาไว้สูงเกินสมควรแก่การกระทำความผิดเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษสำหรับการกระทำความผิดบุกรุกตามกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแห่งการกระทำ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น

๒๗๐

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยปรับปรุงแก้ไขโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต จากเดิมที่กำหนดโทษปรับไว้สถานเดียว ให้มีการเพิ่มโทษจำคุกผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และได้ปรับปรุงอัตราโทษปรับจากเดิมที่ให้ปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาท แต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท ให้แก้เป็นไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท นอกจากนี้ยังได้เพิ่มระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยเหตุผลที่กำหนดให้มีโทษจำคุก เนื่องจากเดิมกำหนดโทษปรับไว้สถานเดียวไม่อาจป้องปรามมิให้บุคคลบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองล่งล้าลำน้ำที่มีความรุนแรงมากขึ้น กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมในวงกว้าง สมควรกำหนดโทษจำคุกแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ส่วนการกำหนดโทษปรับและปรับรายวันนั้น กำหนดเป็นไปตามสัดส่วนขนาดพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งล้ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายและความเสียหายของลำน้ำที่ถูกบุกรุกล่งล้า หากขนาดพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งล้ามีจำนวนมาก ผู้กระทำความผิดย่อมได้ประโยชน์จากการล่งล้า นั้นมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันย่อมเกิดผลกระทบและความเสียหายกับลำน้ำและประโยชน์ของประชาชนที่ได้จากการใช้ลำน้ำนั้นย่อมมีมากขึ้นตามลำดับเช่นกัน เป็นการกำหนดโทษปรับและโทษปรับรายวันหนักเบาตามขนาดพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งล้าสอดคล้องกับประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับและผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้น การกำหนดโทษปรับและโทษปรับรายวันตามสัดส่วนในลักษณะดังกล่าวสามารถตัดแรงจูงใจที่จะกระทำความผิดได้ และสามารถบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทำการรื้อถอนสิ่งล่งล้าลำน้ำตามคำสั่งของเจ้าท่าโดยเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี โทษปรับและโทษปรับรายวันดังกล่าวในอัตราเพดานที่กำหนดซึ่งศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษในเพดานดังกล่าวตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อกำหนดโทษแล้วศาลยังสามารถใช้ดุลพินิจลดโทษดังกล่าวได้เมื่อมีเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ตามความเหมาะสมแต่ละคดี ซึ่งการกำหนดโทษดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความยำเกรงต่อกฎหมาย ทำให้การบุกรุกทางสาธารณะในลำน้ำน้อยลง การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนการที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดโทษไว้แตกต่างจากผู้ฝ่าฝืนตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั้นเนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘

และผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวมีความแตกต่างกันกับกฎหมายที่จำเลยกล่าวอ้างเทียบเคียง การกำหนดอัตราโทษตามมาตรา ๑๑๘ มีความเหมาะสมกับความผิดซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและพอเหมาะพอควรแห่งการกระทำแล้ว ข้อโต้แย้งดังกล่าวของจำเลยจึงไม่อาจรับฟังได้

(๔) ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด เพราะไม่มีบทบัญญัติให้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นความผิดอาญา แต่มีการกำหนดโทษไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำ ทั้งปรับแล้ว ยังได้กำหนดโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าว เนื่องจากในคดีอาญาตามมาตรา ๑๑๘ นอกจากผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ จะถูกฟ้องเป็นจำเลยแล้ว อาจถูกเจ้าท่าดำเนินมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ในฐานะที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่รุกล้ำลำน้ำ โดยเจ้าท่าจะออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่รุกล้ำลำน้ำ เมื่อไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ จึงกำหนดให้ปรับผู้ฝ่าฝืนหรือจำเลยเป็นรายวันตามอัตราที่กำหนดตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง มิใช่เป็นการบัญญัติให้กรณีการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นความผิดทางอาญา และมีใช่เป็นการกำหนดโทษปรับรายวันแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวของเจ้าท่าในฐานะที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงนำระยะเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวของเจ้าทานำมาเป็นฐานเพื่อคำนวณโทษปรับรายวันตามมาตรา ๑๑๘ ที่กำหนดให้ปรับตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ จึงมิได้ขัดต่อหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ข้อโต้แย้งดังกล่าวของจำเลยจึงไม่อาจรับฟังได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ประสงค์คุ้มครองลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว

เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิดและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นเป็นไปตามโทษที่บัญญัติไว้เท่านั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

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



(นายนภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ