

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๘

วันที่ ๘ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

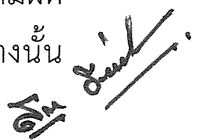
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

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

บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการรุกล้ำลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะและห้ามปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะที่จะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชนไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ ในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่มีน้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่มีน้ำลง โดยกำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ควบคุมดูแลการคมนาคมทางน้ำและควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำในแม่น้ำลำคลอง อันจะเป็นการกีดขวางการสัญจรของประชาชนหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และกำหนดโทษไว้โดยการอนุญาตให้มีการรุกล้ำนั้นเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่าที่จำเป็นและสมควรตามประเภทที่สมควรอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินริมน้ำในการใช้ทางสัญจรออกสู่ทางน้ำสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจการขนส่งทางน้ำของชุมชนหรือประเทศโดยรวม โดยที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ โดยมาตรา ๑๑๗ ได้ห้ามและกำหนดลักษณะการกระทำที่จะถือว่าเป็นการล่วงล้ำลำน้ำให้ครอบคลุมไปถึงการห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดบนชายหาดของทะเลภายในน่านน้ำไทย และกำหนดให้กฎกระทรวงเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารดังกล่าว ต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตให้ก่อสร้างได้ไว้ให้ชัดเจน พร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย สำหรับมาตรา ๑๑๘ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดโทษปรับซึ่งคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท และเพิ่มความในมาตรา ๑๑๘ ทวิ เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในกรณีที่เจ้าของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไม่ยอมรื้อถอน โดยกำหนดให้เจ้าท่ามีอำนาจในการจัดการกรณีดังกล่าว ต่อมาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาต โดยปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกลไกให้เกิดความยำเกรงต่อกฎหมายเนื่องจากการพัฒนาของเศรษฐกิจการขนส่งและการท่องเที่ยวทางน้ำ ทำให้เกิดการรุกล้ำลำน้ำสาธารณะที่รุนแรงมากขึ้น แต่มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ขณะนั้นมีเพียงโทษปรับ และการกระทำความผิดสำเร็จลงเมื่อปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ การลงโทษจึงเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวสำหรับการปลูกสร้างนั้น

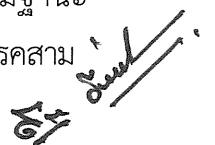


ไม่ครอบคลุมถึงการรुक้ำลำน้ำสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่มีสิ่งล่ง้ำลำน้ำอยู่ ผู้กระทำความผิดจึงประวิงเวลาการรื้อถอนสิ่งล่ง้ำลำน้ำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น จากการใช้สิ่งล่ง้ำลำน้ำดังกล่าว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๘ เพิ่มโทษจำคุก เพิ่มอัตราโทษปรับ และเพิ่มมาตรการโทษปรับรายวัน โดยบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืน คำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว” และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๘ ทวิ กำหนดให้เจ้าท่า มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการกับอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดให้เจ้าท่าที่ปฏิบัติหน้าที่รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารโดยสุจริตได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย

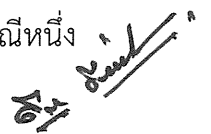
ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดความผิดและโทษทางอาญาทันทีเมื่อพ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ามีคำสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งล่ง้ำลำน้ำสาธารณะตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งที่ยังอยู่ในระยะเวลาที่จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อีกทั้งบทบัญญัติ มาตรา ๑๑๘ ทวิ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าท่ารื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้ เมื่อระยะเวลาที่เจ้าท่าสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไขสิ้นสุดลง และเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าท่า จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าเป็นความผิดอาญา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดโทษทางอาญาโดยไม่จำเป็น ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าท่าเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างตามฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม โดยในรายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมต่ำจะได้รับการปฏิบัติล่าช้า ทำให้จำเลยต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการคำนวณค่าปรับรายวันตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ได้กำหนดมาตรการลงโทษออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีฝ่าฝืน



มาตรา ๑๑๗ ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเล ภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า หรือผู้ที่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว แต่ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตร ละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเพื่อให้ ศาลยุติธรรมบังคับโทษทางอาญากับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ และมาตรการลงโทษในกรณีฝ่าฝืนคำสั่ง ของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดวิธีบังคับทางปกครองโดยให้เจ้าท่ามีคำสั่ง เป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือ สิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่า จะต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่า หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง วิธีการดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง ทางปกครองที่เป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” ภายหลังจากที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ครอบคลุม ถึงการรुकล้ำน้ำสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่มีสิ่งล่วงล้ำน้ำอยู่ ทั้งนี้ บทบัญญัติ มาตรา ๑๑๘ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดและกำหนดโทษทางอาญาหรือโทษปรับไว้เท่านั้น ส่วนวิธีการที่จะบังคับโทษกับผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลุกสร้าง อาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตต้องเป็นไปตามกระบวนการที่มาตรา ๑๑๘ ทวิ กำหนดไว้ บทบัญญัติที่กำหนดความผิดและกำหนดโทษตามมาตรา ๑๑๘ จึงเป็นคนละส่วนกับวิธีการที่จะบังคับโทษ ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ การที่เจ้าท่าจะเข้าดำเนินการรื้อถอนแก้ไขอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำน้ำนั้นหรือไม่ มิได้ทำให้ภาระหรือความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือสิ่งอื่นใดเปลี่ยนแปลงไป อันจะเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างตามสถานะ ทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ จึงมิใช่มาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิต่อสูคต้ออาญาของจำเลยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ในกระบวนการยุติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างตามฐานะ ทางเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

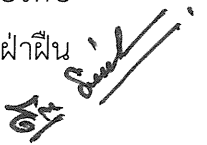


ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้การลงโทษปรับรายวันผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ มีองค์ประกอบความผิดสองประการ คือ ผู้กระทำผิดต้องเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และผู้กระทำผิดต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รับโอนทางนิติกรรมหรือทางมรดกย่อมไม่อาจลงโทษตามมาตรา ๑๑๘ ได้ เพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ที่บัญญัติให้ต้องรับโทษทางอาญาด้วย จึงขัดต่อหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่ไม่อาจใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖วรรคสอง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการรุกล้ำลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะและห้ามปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะที่จะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน โดยกำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ควบคุมดูแลการคมนาคมทางน้ำและควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำในแม่น้ำลำคลอง อันจะเป็นการกีดขวางการสัญจรหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จึงกำหนดบทลงโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือผู้ได้รับอนุญาตแต่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และให้ลงโทษปรับรายวันกรณีที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าที่ให้เรือถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งด้วย บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่บุคคลใน ๒ กรณี ได้แก่ บุคคลผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือบุคคลผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รับโอนทางนิติกรรมหรือทางมรดกย่อมรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ หากมีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใดล่วงล้ำลำน้ำผู้รับโอนก็ย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายส่วนการที่จะพิจารณาว่าผู้รับโอนทรัพย์สินต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด ย่อมอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลที่พิจารณาคดี พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง



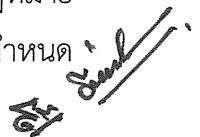
หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นไปตามหลักนิติธรรม และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดอัตราโทษทางอาญาไว้สูงเกินสมควรแก่การกระทำความผิดเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พระพุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โดยปรับปรุงอัตราโทษ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกลไกให้เกิดความยำเกรงต่อกฎหมาย เนื่องจากการพัฒนาของ เศรษฐกิจ การขนส่ง และการท่องเที่ยวทางน้ำ ทำให้เกิดการรุกร้ำลำน้ำสาธารณะที่รุนแรงมากขึ้น แต่มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ขณะนั้นมีเพียงโทษปรับ การลงโทษจึงไม่ครอบคลุมถึงการรุกร้ำลำน้ำ สาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่มีสิ่งล่องล่ำลำนํ้าอยู่ ผู้กระทำความผิดจึงประวิงเวลาการรื้อถอน สิ่งล่องล่ำลำนํ้าเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยมิชอบด้วยกฎหมายจากการใช้สิ่งล่องล่ำลำนํ้า ดังกล่าว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๘ โดยเพิ่มโทษจำคุก เพิ่มอัตราโทษปรับ และเพิ่มมาตรการโทษปรับรายวัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ กฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและป้องกันการบุกรุกพื้นที่ทางน้ำ โดยมีการกำหนดอัตรา โทษจำคุกไม่เกินสามปีและปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของสิ่งล่องล่ำลำนํ้าในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตร ละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทนั้น เป็นการกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสมกับ การล่องล่ำลำนํ้าสาธารณะอันเป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ของผู้อื่น โดยกำหนดให้อัตราโทษปรับ ขึ้นอยู่กับขนาดของการกระทำความผิดซึ่งศาลสามารถปรับให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมได้ สำหรับโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่ง ของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว นั้น เป็นค่าปรับที่เจ้าท่ากำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งของเจ้าท่าต้องชำระเป็นรายวันตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่า เป็นค่าปรับทางปกครองที่เป็นมาตรการ บังคับทางปกครอง แม้การเพิ่มอัตราโทษตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ อาจทำให้จำเลยต้องรับโทษ เพิ่มขึ้นอยู่บ้างก็ตาม แต่หากไม่มีการกำหนดบทลงโทษเช่นนี้ไว้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ฝ่าฝืน



หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง จะไม่เร่งรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่เกิดประสิทธิผลและไม่บรรลุตฤประสงค์ในป้องกันการรुकล้ำลำน้ำสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของบุคคลจากการกำหนดอัตราโทษที่จำเลยต้องได้รับโทษเพิ่มขึ้นกับประโยชน์สาธารณะในการควบคุมการเดินทางเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการรुकล้ำลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาเกินสมควรแก่การทำความผิด ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ที่บัญญัติระวางโทษปรับรายวันแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติให้ผู้ที่มีได้เป็นเจ้าของหรือครอบครองโดยเพียงแต่เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตต้องรับโทษตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย ทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติให้การฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นความผิดอาญา แต่กลับมีการกำหนดโทษไว้ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ กำหนดมาตรการลงโทษออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วแต่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าที่กำหนดวิธีการบังคับโทษตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง โดยการกำหนดโทษปรับรายวันแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง กรณีเจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองสาธารณสมบัติซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้นไม่ว่าบุคคลใดมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองก็ย่อมที่จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่กำหนด



ความผิดของผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แต่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต จึงใช้บังคับกับผู้ที่มีได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแต่เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตด้วย บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดความผิดและกำหนดโทษไว้อย่างชัดเจนแล้ว ไม่ขัดต่อหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

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



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ