

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสุมนา ไพนุพงศ์) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ สวอ ๑๒๕/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๑๒๖/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีพนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางสุมนา ไพนุพงศ์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ว่า จำเลยปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปบนชายหาดแม่รำพึง อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะเจ้าท่า มีคำสั่งให้จำเลยรื้อถอนให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่จำเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ในชั้นพิจารณาคดีจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงมีคำพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง ลงโทษจำคุก ๒ เดือน ปรับ ๒๕๐,๖๐๐ บาท และให้ปรับจำเลยวันละไม่เกินตารางเมตรละ ๕๐ บาท ของพื้นที่ ๔๙๙.๒ ตารางเมตร นับแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ จนถึงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๗ จำเลยอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๗

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ไม่อาจใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เป็นเครื่องมือให้เลือกปฏิบัติแก่บุคคลเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิต่อสู้อาญา ขัดต่อความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย ขัดกับหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ จะใช้บังคับแก่คดีเมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติเพื่อให้ศาลยุติธรรมบังคับโทษทางอาญากับผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตแล้วแต่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต บทบัญญัติดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจการขนส่งและการท่องเที่ยวทางน้ำทำให้เกิดการรุกล้ำลำน้ำสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ผู้กระทำความผิดมักถ่วงเวลาการรื้อถอน จึงปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสม โดยมีทั้งโทษจำคุก โทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่อาคารหรือสิ่งอื่นใด และโทษปรับรายวันกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่า ส่วนมาตรการทางปกครองเนื่องจากฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าเป็นไปตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ การบัญญัติโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๑๘ และมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ เป็นคนละส่วนกัน แม้โทษปรับรายวันมีผลบังคับทันทีที่พ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องก็ตาม แต่จำเลยยังมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าท่าดังกล่าว สิทธิในการโต้แย้งหรือฟ้องคดีต่อศาลของจำเลยจึงยังคงมีอยู่เช่นเดิม ส่วนการที่เจ้าท่าจะรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารด้วยตนเองหรือไม่นั้น เป็นดุลพินิจของเจ้าท่าที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป อีกทั้งแม้เจ้าท่าจะดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำด้วยตนเองหรือไม่ มิได้ทำให้ภาระหรือความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองเปลี่ยนแปลงไป มิได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิต่อผู้คดีอาญาของจำเลย ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิใช่เครื่องมือให้เจ้าท่าเลือกปฏิบัติกับบุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่ต่างกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ใช้บังคับกับผู้ปลูกสร้าง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะทุกราย การจะพิจารณาว่าบุคคลจะต้องรับผิดชอบในฐานะใดตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ หรือผู้ครอบครองซึ่งเป็นผู้รับโอนทรัพย์สินทางนิติกรรมหรือทางมรดกต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๑๘ ด้วยหรือไม่นั้น อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

และใช้บังคับเป็นการทั่วไปและมีความชัดเจนแน่นอน ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อีกทั้งการปรับปรุงอัตราโทษตามมาตรา ๑๑๘ เนื่องจากการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่รับอนุญาตเพิ่มมากขึ้น และเพิ่มอำนาจให้เจ้าพนักงานการรื้อถอนโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งรื้อถอน แม้การเพิ่มโทษทางอาญามีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยอยู่บ้าง แต่หากไม่มีการกำหนดบทลงโทษเช่นนี้ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตจะไม่เร่งรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างภาระของจำเลยที่อาจต้องได้รับโทษเพิ่มขึ้นกับประโยชน์สาธารณะของประชาชนในการใช้ทางสัญจรดังกล่าว ประโยชน์สาธารณะมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาเกินสมควรแก่การกระทำความผิด ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ มิได้เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ไม่ขัดต่อหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๕๒ ก วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวธีระภรณ์ เปี้ยปลูก

นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์ ผอ.กค.๑๐

นายชัยธร หัตถกรรม ผอ.สค.๔

นางสาวณิชากา ภูมินายก ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวธีระภรณ์ เปี้ยปลูก

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง รอง ลศร. ตรวจ

นางสาวร่วมปรางค์ สวมประจำ รอง ลศร. รรท. ลศร. ตรวจ