



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๘

วันที่ ๘ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลอุทธรณ์ภาค ๗
-

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสุนนา ไพนุพงศ์) ในคดีอาญาหมายเลขดำ
ที่ สวอ ๑๒๕/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๑๒๖/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นางสุนนา ไพนุพงศ์ เป็นจำเลย
ต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ว่า ระหว่างวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕
จำเลยปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปบนชายหาดทะเลอ่าวบ่อทองหลาง ท้องที่ชายหาดแม่รำพึง
หมู่ที่ ๕ ตำบลแม่รำพึง อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นทะเลภายในน่านน้ำไทย
อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า
คิดเป็นเนื้อที่ ๔๙๙.๒ ตารางเมตร ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ผู้อำนวยการ

สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะเจ้าท่า มีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้จำเลย รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่จำเลยฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ในชั้นพิจารณาคดีจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง การกระทำของจำเลย เป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๒ เดือน ปรับ ๒๕๐,๖๐๐ บาท และให้ปรับจำเลย วันละไม่เกินตารางเมตรละ ๕๐ บาท ของพื้นที่ ๔๙๙.๒ ตารางเมตร นับแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ จนถึงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๗ โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๑ ปี จำเลยอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๗

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ภาค ๗ จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามปี หรือปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละ หนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวัน วันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้เป็นฐานในการลงโทษปรับรายวันย้อนหลังไปก่อนวันที่ศาลมีคำพิพากษา ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาทันทีเมื่อพ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดในคำสั่งให้รื้อถอน หรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งที่จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่บัญญัติให้ เป็นความผิดอาญาและมีโทษทันทีโดยที่กระบวนกรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

ทางปกครองยังไม่ยุติ กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของจำเลยในการใช้สิทธิตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งมีบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ทวิ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าทำในการเข้าไปรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้เมื่อระยะเวลาที่เจ้าทำสั่งให้รื้อถอนสิ้นสุดลง และเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ดำเนินการตามคำสั่ง เมื่อเจ้าทำมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขได้เองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าทำเป็นความผิดอาญา ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นบทบัญญัติที่เป็นเครื่องมือให้เจ้าทำเลือกปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม โดยในรายที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าจะได้รับการปฏิบัติล่าช้า การที่เจ้าทำไม่ใช่อำนาจเข้าทำการรื้อถอนหรือแก้ไขทันทีทำให้จำเลยต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนมาก เนื่องจาก การคำนวณค่าปรับเริ่มตั้งแต่วันที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไข ทำให้จำเลยต้องกังวลกับจำนวนค่าปรับที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ที่ให้บรรยายวันเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิต่อผู้คดีอาญาของจำเลยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

๒. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ มืองค์ประกอบความผิดสองประการ ได้แก่ ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด แต่การเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมี ๒ ประเภท คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองในขณะที่มีการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำกับผู้ที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองซึ่งรับโอนทางนิติกรรมหรือทางมรดกจากผู้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ดังนั้น หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยการรับโอนซึ่งไม่ได้เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือในทางกลับกัน หากผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ย่อมไม่ครบองค์ประกอบที่จะทำให้ต้องรับผิด แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้ต้องรับผิดอาญาด้วย ขัดต่อหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญา การที่ไม่สามารถใช้บังคับกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยการรับโอนได้

เพราะผู้รับโอนมิได้เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต เป็นกฎหมายที่ไม่อาจใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

๓. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดอัตราโทษปรับไว้ บัญญัติว่า “... ต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรสองหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว” เป็นการกำหนดอัตราโทษสูงกว่าอัตราโทษปรับสำหรับการกระทำความผิดบุกรุกที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ การกระทำความผิดบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ถ้ากระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ การกระทำความผิดบุกรุกป่า ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท แต่ถ้าหากเป็นเนื้อที่เกินกว่ายี่สิบห้าไร่ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๑ การยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๙ (๑) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงสองล้านบาท พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดโทษทางอาญาเกินสมควรแก่การกระทำความผิด ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

๔. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลัก “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” การที่บทบัญญัตินี้กำหนดอัตราโทษปรับรายวันแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติให้ผู้ที่มีได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยเพียงแต่เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องรับโทษตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย ทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติให้การฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง

เป็นความผิดอาญา แต่กลับมีการกำหนดโทษไว้ตามมาตรา ๑๑๘ หากมิใช่เป็นผู้กระทำการฝ่าฝืน แม้จะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ก็ไม่อาจรับโทษตามกฎหมายดังกล่าว เพราะไม่มีบทบัญญัติมาตราใด บัญญัติให้มีความผิด เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการ อันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ จำเลยขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๗ จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้ง ดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้ง ของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๗ จะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์ แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็น และจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า นโยบายด้านการคมนาคมทางน้ำในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ เป็นมาตรการทางกฎหมายในการดูแลรักษาลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะไว้สำหรับให้ประชาชนคนไทยใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างครอบคลุม ทั้งถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม ในขณะเดียวกันอาจมีการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้ตามความจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ที่สมควร เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินริมทางน้ำสาธารณะได้ใช้ทางออกสู่ทางน้ำสาธารณะ เพื่อประชาชนทั่วไปในการสัญจรทางน้ำและใช้ประโยชน์ในทางน้ำสาธารณะตามสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อีกทั้งเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจการคมนาคมขนส่งทางน้ำ การประมง การท่องเที่ยวทางน้ำของประเทศ เชื่อมโยงโครงข่ายกับนานาชาติ และรักษาทางน้ำสาธารณะและชายฝั่งได้อย่างยั่งยืนและปลอดภัย โดยมีหลักการ เหตุผล และเจตนารมณ์เพื่อดูแลรักษาลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อความปลอดภัยในการสัญจรทางน้ำ รักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ มิให้ผู้ใดรุกล้ำลำน้ำและเข้าไปยึดถือครอบครองลำน้ำเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยการปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำที่ไม่ได้รับอนุญาต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการรุกล้ำลำน้ำและปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักความเสมอภาคและประชาชนมีความปลอดภัยในการใช้หรือสัญจรทางน้ำสาธารณะ

๒. เลขาธิการวุฒิสภাজัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนابันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๙ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๕๙

๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดส่งสำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๑๔๒ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๙ สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๓๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ พร้อมสำเนาร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๒) สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๔๐๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘ สำเนาบันทนาการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๓ สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๖๗ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ พร้อมสำเนาร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๓/๒๕๕๙) และตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ รวมทั้งจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีจุดมุ่งหมายควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ ในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่มีน้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่มีน้ำลง โดยกำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ควบคุมดูแลการคมนาคมทางน้ำและควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำในแม่น้ำลำคลอง อันจะเป็นการกีดขวางการสัญจรของประชาชนหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และกำหนดโทษไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ โดยมาตรา ๑๑๗ ระบุห้ามและกำหนดลักษณะการกระทำที่จะถือว่าเป็นการล่องลำน้ำให้ครอบคลุมไปถึงการห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดบนชายหาดของทะเลภายในน่านน้ำไทย และกำหนดให้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารดังกล่าวต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่องลำที่ขออนุญาตให้ก่อสร้างได้ไว้ให้ชัดเจน พร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย สำหรับมาตรา ๑๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดโทษปรับซึ่งคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาท แต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท และเพิ่มมาตรา ๑๑๘ ทวิ เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ

ในกรณีที่เจ้าของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไม่ยอมรื้อถอน โดยกำหนดให้เจ้าท่ามีอำนาจในการจัดการกรณีดังกล่าว ต่อมาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ปรับปรุงอัตราโทษ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและป้องกันการบุกรุกพื้นที่ทางน้ำเนื่องจากการปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตเพิ่มมากขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๘ เพิ่มโทษจำคุก เพิ่มอัตราโทษปรับ และเพิ่มมาตรการโทษปรับรายวัน เนื่องจากมีสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ เป็นจำนวนมาก เพื่อให้การบังคับรื้อถอนทำได้รวดเร็วขึ้น และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๘ ทวิ กำหนดให้เจ้าท่ามีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการต่ออาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดให้เจ้าท่าที่ปฏิบัติหน้าที่รื้อถอนหรือแก้ไขอาคาร โดยสุจริตได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย ทั้งนี้ จากการตรวจสอบ ไม่มีกฎหมายที่กำหนดโทษปรับรายวันโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๘ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่กำหนดโทษปรับที่บัญญัติว่า “... ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ... บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ ... บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่” ในกรณีนี้ เมื่อมีการกำหนดโทษปรับครั้งแรกแล้ว ถือว่าเป็นการปรับสำหรับการกระทำที่เกิดขึ้นมาแต่ต้นจนถึงวันชำระค่าปรับ ซึ่งศาลอาจพิจารณาลงโทษจำคุก หรือโทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับก็ได้ สำหรับโทษปรับรายวันเป็นโทษที่กำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมาย ที่ยังคงมีอยู่ เป็นความผิดที่รัฐกำหนดให้เป็นความผิด เพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเร็ว หากไม่มีบทลงโทษเช่นนี้ไว้ ผู้กระทำความผิดจะไม่เร่งรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำนั้น ซึ่งจะเป็นปัญหาแก่การเดินเรือในแม่น้ำอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องคุ้มครอง สำหรับกรณีที่กำหนดให้คำนวณค่าปรับตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน หากพื้นที่ล่วงล้ำมากจะต้องเสียค่าปรับรายวันมากเพื่อมุ่งหมายให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างโดยเร็ว

๔. อธิบดีกรมเจ้าท่าจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ความเป็นมา หลักการ และเหตุผลของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ ประกอบกับบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการดูแลรักษาลำน้ำหรือทางน้ำสาธารณะ มิให้ผู้ใดล่วงล้ำ

เข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เพื่อความปลอดภัยในการสัญจรทางน้ำและรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ มิให้ผู้ใดรุกล้ำลำน้ำและเข้าไปยึดถือครอบครองลำน้ำเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยการปลูกสร้างล่งลำลำน้ำโดยมิได้รับอนุญาต และเพื่อให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ทางน้ำสาธารณะร่วมกัน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๘ โดยเฉพาะสิทธิในการใช้ทางน้ำสาธารณะเพื่อการสัญจรทางน้ำ และหน่วยงานของรัฐรวมถึงกรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดำรงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคสำหรับประชาชนทุกคน โดยการดูแลรักษาให้ทางน้ำสาธารณะดังกล่าวคงสภาพที่ดีไว้ รวมทั้งป้องกันและควบคุมดูแลมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้สิทธิบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองทางน้ำสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตนจนไปกระทบสิทธิของประชาชนคนอื่น ส่วนการอนุญาตให้มีการรุกล้ำดังกล่าวนั้นเป็นเพียงข้อยกเว้นโดยอนุญาตเท่าที่จำเป็นและสมควร ตามประเภทที่สมควรอนุญาตได้ เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินริมน้ำสำหรับใช้ทางสัญจรออกสู่ทางน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การขนส่งทางน้ำของชุมชนหรือประเทศโดยรวม และต้องให้มีการรุกล้ำลำน้ำน้อยที่สุด ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรจนขัดต่อหลักความเสมอภาค

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ

หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ 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 เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ประการหนึ่งในการห้ามมิให้มีการรุกราล้ำล่าน้ำหรือทางน้ำสาธารณะและห้ามปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน ส่วนการอนุญาตให้มีการรุกราล้ำล่าน้ำนั้นเป็นเพียงข้อยกเว้น โดยอนุญาตเท่าที่จำเป็นและสมควร ตามประเภทที่สมควรอนุญาตได้ เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินริมน้ำในการใช้ทางสัญจรออกสู่ทางน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจการขนส่งทางน้ำของชุมชนหรือประเทศโดยรวม และต้องให้มีการรุกราล้ำล่าน้ำน้อยที่สุด ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท” ซึ่งมีบทลงโทษเพียงโทษปรับสถานเดียวเท่านั้น ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวหลายครั้งเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและทันต่อกาลสมัย โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีหลักการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด

ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โดยปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกลไกให้เกิดความยำเกรงต่อกฎหมาย เนื่องจากการพัฒนาของเศรษฐกิจการขนส่งและการท่องเที่ยวทางน้ำทำให้เกิดการรุกล้ำลำน้ำสาธารณะที่รุนแรงมากขึ้น แต่มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ขณะนั้นมีเพียงโทษปรับและการกระทำความผิดสำเร็จลงเมื่อปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ การลงโทษเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวสำหรับการปลูกสร้างนั้นไม่ครอบคลุมถึงการรุกล้ำลำน้ำสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่มีสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอยู่ ผู้กระทำความผิดถ่วงเวลาการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อแสวงประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายจากการใช้สิ่งล่วงล้ำดังกล่าว จึงแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๘ โดยบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาทันทีเมื่อพ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ามีคำสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งใดที่ล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ ทั้งที่ยังอยู่ในระยะเวลาที่จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อีกทั้งมีบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ทวิ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าท่ารื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้เองเมื่อระยะเวลาที่เจ้าท่าสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไขสิ้นสุดลง และเจ้าท่าหรือผู้ครอบครองมิได้ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าท่าเมื่อเจ้าท่ามีอำนาจดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขได้เองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าเป็นความผิดอาญา บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติกฎหมายอาญาโดยไม่จำเป็น ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นเครื่องมือให้เจ้าท่าเลือกปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน โดยในรายที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำจะได้รับการปฏิบัติล่าช้า เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้สิทธิต่อสู้อาญาของจำเลย ทำให้จำเลยต้องกังวลกับจำนวนค่าปรับที่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา มาตรา ๑๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติเพื่อให้ศาลยุติธรรมบังคับโทษทางอาญากับผู้ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด ล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสิ่งอื่นใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไขของเจ้าท่า โดยมีโทษ ๓ สถาน ได้แก่ จำคุก หรือปรับ โดยคำนวณตามพื้นที่อาคารหรือสิ่งอื่นใด และโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าที่แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนหรือแก้ไขอาคาร หรือสิ่งอื่นใดให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด โทษปรับรายวันมีผลบังคับทันที เมื่อพ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนด เพื่อตัดแรงจูงใจที่จะกระทำความผิดและสามารถบังคับให้ผู้กระทำความผิด รื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามคำสั่งของเจ้าท่าโดยเร็วยิ่งขึ้น หากไม่มีบทลงโทษเช่นนี้ ผู้กระทำความผิด จะไม่เร่งรื้อถอนสิ่งปลุกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำซึ่งเป็นปัญหาแก่การเดินเรือในลำน้ำอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม ที่รัฐต้องคุ้มครอง ส่วนมาตรการทางปกครองเนื่องจากฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าเป็นไปตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ โดยให้เจ้าท่าดำเนินการรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้เองซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในมาตรการ ของฝ่ายปกครองและเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถบังคับการกับประชาชน ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายบรรลุผล และเพื่อความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ การบัญญัติโทษทางอาญา ตามมาตรา ๑๑๘ และมาตรการทางปกครองตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ เป็นคนละส่วนกัน แม้โทษปรับรายวัน มีผลบังคับทันทีที่พ้นระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดรื้อถอน หรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องก็ตาม แต่จำเลยยังมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าทาดังกล่าว เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หรือนำคดีขึ้นสู่ศาลที่มีเขตอำนาจ สิทธิในการโต้แย้งหรือฟ้องคดีต่อศาลของจำเลยจึงยังคงมีอยู่เช่นเดิม มิได้เป็นบทบัญญัติที่ขัดขวางการใช้สิทธิต่อสู้อำนาจของจำเลย ส่วนการที่เจ้าท่าจะดำเนินการรื้อถอน หรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดด้วยตนเองหรือไม่นั้น ย่อมเป็นดุลพินิจของเจ้าท่าที่ต้องพิจารณา งบประมาณค่าใช้จ่ายและเหตุปัจจัยแวดล้อมให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป อีกทั้งแม้เจ้าท่า

จะใช้อำนาจดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเองก็ตาม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ยังต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง การที่เจ้าท่าจะเข้าดำเนินการรื้อถอนแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำนั้นด้วยตนเองหรือไม่ มิได้ทำให้ภาระหรือความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดเปลี่ยนแปลงไป อันจะเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ไม่เป็นอุปสรรค ขัดขวางการใช้สิทธิต่อผู้คดีอาญาของจำเลยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิใช่เครื่องมือให้เจ้าท่าเลือกปฏิบัติ กับบุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่ต่างกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ มีองค์ประกอบความผิดสองประการ ได้แก่ ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด แต่การเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองมี ๒ ประเภท คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองในขณะที่มีการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และผู้ที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองซึ่งรับโอนทางนิติกรรมหรือทางมรดกจากผู้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ดังนั้น หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยการรับโอนซึ่งไม่ได้เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือในทางกลับกัน หากผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ย่อมไม่ครบองค์ประกอบ ที่จะทำให้เกิดต้องรับผิด แต่มาตรา ๑๑๘ บัญญัติให้ต้องรับผิดชอบด้วย ขัดต่อหลักความชัดเจนแน่นอน ของกฎหมายอาญา และการที่ไม่สามารถใช้บังคับกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยการรับโอนได้ เพราะผู้รับโอนมิได้เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต เป็นกฎหมายที่ไม่อาจใช้บังคับเป็นการทั่วไปได้ ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ มุ่งประสงค์ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ทางน้ำสาธารณะ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว จึงกำหนดบทลงโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับแก่ผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือผู้ได้รับอนุญาตแต่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าที่ให้เรือถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำ ให้ลงโทษปรับรายวัน ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งด้วย บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับแก่บุคคลใน ๒ กรณี กรณีที่หนึ่ง คือ ผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ และบุคคลผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต กรณีที่สอง คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ การที่จะพิจารณาว่าบุคคลที่อยู่ในฐานะใด จะต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ หรือผู้ครอบครองซึ่งเป็นผู้รับโอนทรัพย์สินทางนิติกรรม หรือทางมรดกต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๑๘ ด้วยหรือไม่นั้น ย่อมอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษา ของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาคดีตามบทบัญญัตินี้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับกับผู้ปลูกสร้าง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะทุกราย พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และใช้บังคับเป็นการทั่วไปและมีความชัดเจนแน่นอน ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

ส่วนข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ กำหนดอัตราโทษทางอาญาไว้สูงเกินสมควรแก่การกระทำความผิดเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษ สำหรับการกระทำความผิดบุกรุกตามกฎหมายอื่น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การกำหนดอัตราโทษทางอาญาในกฎหมายแต่ละฉบับ เป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสังคม ที่มีต่อการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีระดับแตกต่างกันออกไป ทำให้มาตรการลงโทษตามกฎหมายนั้น ๆ แตกต่างกัน รวมถึงการกำหนดโทษจะต้องมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมและสภาพเศรษฐกิจ ในขณะนั้น มิอาจเปรียบเทียบอัตราโทษทางอาญาของกฎหมายฉบับหนึ่งกับกฎหมายฉบับอื่นได้

บทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษตามมาตรา ๑๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและป้องกันการบุกรุกพื้นที่ทางน้ำ เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันมีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตเพิ่มมากขึ้น จึงเพิ่มโทษจำคุก เพิ่มอัตราโทษปรับ และเพิ่มมาตรการลงโทษปรับรายวันเพื่อให้การรื้อถอนรวดเร็วขึ้น และเพิ่มอำนาจให้เจ้าพนักงานการรื้อถอนโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งรื้อถอนสำหรับโทษอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีนั้นเป็นอัตราโทษที่เหมาะสมกับการล่วงล้ำลำน้ำสาธารณะอันเป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ของผู้อื่น และอัตราโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท เป็นการกำหนดอัตราโทษจำคุก และกำหนดอัตราโทษปรับที่ขึ้นอยู่กับขนาดของการกระทำความผิดซึ่งศาลสามารถปรับให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ ส่วนโทษปรับรายวันเป็นโทษที่กำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ยังคงดำเนินอยู่ แม้โทษทางอาญาเป็นโทษที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดทั้งทางชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และการเพิ่มอัตราโทษตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ อาจทำให้จำเลยต้องรับโทษเพิ่มขึ้นอยู่บ้าง แต่หากไม่มีการกำหนดบทลงโทษเช่นนี้ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตจะไม่เร่งรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำลำน้ำ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่เกิดประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันการรุกรานล้ำลำน้ำสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อซึ่งน้ำหนักระหว่างภาระของจำเลยที่อาจต้องได้รับโทษเพิ่มขึ้นกับประโยชน์สาธารณะของประชาชนในการใช้ทางสัญจรหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ประโยชน์สาธารณะมีมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๘ มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาเกินสมควรแก่การกระทำความผิด ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

สำหรับข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๘ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด

เพราะไม่มีบทบัญญัติให้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นความผิดอาญา แต่มีการกำหนดโทษไว้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ ส่วนที่ระบุว่า เป็นการกระทำให้เป็นความผิดคือการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาต ส่วนการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดอาญาด้วยการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาต มีโทษหนักขึ้นเมื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่า มิได้เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ไม่ขัดต่อหลักบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา ถ้าไม่มีความหมายบัญญัติให้เป็นความผิดอันจะทำให้ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

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

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ