

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรและตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว ทำให้องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)¹ เห็นถึงความสำคัญของปัญหาจึงได้ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในการป้องกันและขจัดปัญหาการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) เพื่อให้ทำประมงได้อย่างยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) และได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law Of the Sea: UNCLOS 1982)² ด้วย ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ และปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติด้วย

ก่อนปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนทำประมงอย่างเสรี ทำให้มีการทำประมงที่เกินศักยภาพและเกินผลผลิตของธรรมชาติ จนเป็นเหตุให้เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 สหภาพยุโรป (European Union) ได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการถึงความเป็นไปได้ที่อาจจะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง

¹ พวงทอง อ่อนอุระ. (2561). การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU Fishing) ตามหลักการแนวคิดและบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศ. *วารสารการประมงอิเล็กทรอนิกส์*, 1(2). หน้า 75.

² ชำรงลักษณ์ ลาพินี. (2561). *การปฏิรูประบบกฎหมายไทยในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13417.pdf>. [2565, 13 กรกฎาคม].

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) หรือ ใบเหลือง (Lift Yellow Card)³ ทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้นได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขกฎหมายประมงเดิมเป็นการเร่งด่วน⁴ เพื่อป้องกันและยับยั้งปัญหาการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) โดยให้ศึกษากฎหมายประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศเกาหลีใต้ เนื่องจากทั้งสองประเทศดังกล่าวสามารถปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรปได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2558 ประเทศไทยจึงได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นการเร่งด่วนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

จากการที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้ประกาศใช้บังคับเป็นกรณีเร่งด่วน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการทำประมงของประเทศไทย และไม่มีมาตรการเพียงพอในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและด้านการประมงเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 73 ที่กำหนดว่าบทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุก โดยได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการการประมง และนำมาตรการทางปกครองมาใช้ควบคู่ไปกับการลงโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างรวดเร็ว มีการปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนในการกระทำความผิดมากยิ่งขึ้น และกำหนดความผิดเกี่ยวกับการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งในการปฏิรูปด้านการประมงดังกล่าว ทำให้เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 สหภาพยุโรป (European Union) ได้ประกาศปลดใบเหลือง⁵ (Lift Yellow Card)

³ กรมประมง. (ม.ป.ป.). *ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย IUU – Fishing ของไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20200224134433_1_file.pdf. [2565, 14 สิงหาคม].

⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/17609 เรื่อง แผนการปฏิบัติการขับเคลื่อนด้านกฎหมายของประเทศ เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2558.

⁵ กระทรวงการต่างประเทศ. (2562). *สหภาพยุโรปประกาศปลดใบเหลืองภาคประมงไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd20115e39c3060027696?page=5d5bd3c915e39c306002a904&menu=5d5bd3c915e39c306002a905>. [2565, 14 สิงหาคม].

ให้แก่ประเทศไทย เพื่อแสดงการยอมรับต่อความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการทำประมง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) ของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทำประมง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) จากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นระยะเวลากว่า 5 ปี มาแล้วก็ตาม แต่ยังมีบทบัญญัติ บางประการขัดต่อหลักความได้สัดส่วนอันเป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ซึ่งเกี่ยวกับบทกำหนดโทษที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ และการกำหนดบทลงโทษตามขนาด ของเรือประมงที่ไม่เหมาะสมและไม่ได้อัดส่วนต่อพฤติกรรมความร้ายแรงในการกระทำความผิด อันเป็นเหตุให้มีการนำประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ⁶ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการเสนอร่างแก้ไขบทกำหนดโทษ ที่มุ่งพิจารณาเฉพาะขนาดของเรือประมง แต่มิได้คำนึงถึงความร้ายแรงของพฤติกรรมในการกระทำ ความผิดและความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดแก่ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม โดยมีความเห็นว่าบทกำหนดโทษดังกล่าวไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับพฤติกรรม ในการกระทำความผิด⁷ จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้พบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบ และบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยแยกตามแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาบทกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงไม่เหมาะสม สำหรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีความผิดที่ไม่ได้เกี่ยวกับการใช้เรือออกทำการประมง ซึ่ง ความรับผิดชอบทางอาญาบางฐานความผิดที่ไม่ได้เกี่ยวกับการใช้เรือออกทำการประมง เช่น ความผิด ตามมาตรา 165 กรณีการปลอมแปลง ปัดบังเครื่องหมายประจำเรือหรือทะเบียนเรือ หรือความผิด ตามมาตรา 81 (1) กรณีระบบติดตามเรือประมงไม่ส่งสัญญาณขณะที่เรือไม่ได้ออกทำการประมง หรือความผิดตามมาตรา 82 เกี่ยวกับการไม่ยื่นเอกสารหรือยื่นเอกสารไม่ถูกต้องก่อนนำเรือ ออกทำการประมง โดยความผิดดังกล่าวข้างต้นนี้ ถือเป็นความผิดสำเร็จทันที ถึงแม้ว่ายังไม่ได้ ใช้เรือออกทำการประมงก็ตาม เช่น บทกำหนดโทษตามมาตรา 151 บัญญัติไว้ ดังนี้ ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 81 (1) หรือ (4) หรือมาตรา 88 (1) หรือ (7) ต้องระวางโทษปรับสองหมื่นบาท

⁶ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 14/2563

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 9/2564

⁷ กัณฑ์วรรณ ตันเถียร. (2564). รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจ เกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พ.ศ. (ออนไลน์). เข้าถึง ได้จาก: https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=161. [2565, 14 สิงหาคม].

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท

และบทกำหนดโทษตามมาตรา 152 บัญญัติไว้ ดังนี้ ผู้ใดทำการประมงหรือขนถ่ายสัตว์น้ำโดยมิได้รายงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 81 (2) หรือ (3) มาตรา 82 หรือมาตรา 88 (2) (3) หรือ (4) หรือทำรายงานอันเป็นเท็จ หรือไม่นำเรือกลับเข้าท่าเทียบเรือประมงตามมาตรา 81 (5) หรือมาตรา 88 (6) ต้องระวางโทษปรับหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับห้าแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสองล้านบาท

และบทกำหนดโทษตามมาตรา 165 บัญญัติไว้ดังนี้ ผู้ใดปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องหมายประจำเรือประมง หรือทะเบียนเรือประมง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงยี่สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหกล้านบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท

จะเห็นได้ว่า บทกำหนดโทษตามมาตรา 151 กรณีความรับผิดตามมาตรา 81 (1) เกี่ยวกับระบบติดตามเรือประมง หรือบทกำหนดโทษตามมาตรา 152 กรณีความรับผิดตามมาตรา 82 เกี่ยวกับการไม่ยื่นเอกสารหรือยื่นเอกสารไม่ถูกต้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบทกำหนดโทษ

ตามมาตรา 165 กรณีความรับผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนแปลง เครื่องหมายประจำเรือหรือทะเบียนเรือ ซึ่งความรับผิดและบทกำหนดโทษในมาตราดังกล่าวทั้งสามกรณี ถือเป็นความผิดสำเร็จแม้ไม่ได้ใช้เรือออกทำการประมง ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษปรับหนักเบาตามขนาดของเรือประมงเช่นเดียวกับความรับผิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการทำประมง อันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ

ดังนั้น บทกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงสำหรับความรับผิดในกรณีที่ไม่ได้เกิดจากการทำประมงและไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำจึงไม่เหมาะสมในการใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด

ประการที่สอง ปัญหาการพิจารณาลงโทษปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบไม่มีความชัดเจน การที่ความรับผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 นี้ เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวและคณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ และผู้แทนกรมประมง เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจพิจารณาลงโทษปรับ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาลงโทษปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบมีกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ข้อ 10 ที่กำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับที่ผู้ต้องหาจะพึงชำระ ดังนี้

(1) การกระทำความผิดที่มีได้กำหนดโทษตามขนาดของเรือ และไม่มีกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ หากเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกให้ปรับในอัตราโทษกึ่งหนึ่งของอัตราโทษที่กำหนดไว้ หากเป็นการกระทำความผิดครั้งที่สอง ให้ปรับในอัตราสูงสุดของอัตราโทษที่กำหนดไว้

(2) การกระทำความผิดที่มีได้กำหนดโทษตามขนาดของเรือ และมีกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ หากเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกให้ปรับในอัตราโทษไม่น้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำสุด หรือปรับในอัตราจำนวนเท่าของมูลค่าของสัตว์น้ำที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า โดยพิจารณาตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด และการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก หากเป็นการกระทำความผิดซ้ำให้ปรับในอัตราโทษขั้นสูงสุด หรือปรับในอัตราจำนวนเท่าของมูลค่าของสัตว์น้ำที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

(3) การกระทำความคิดที่มีการกำหนดโทษตามขนาดของเรือ ให้ปรับในอัตราโทษที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากขนาดของเรือ หรือปรับในอัตราจำนวนเท่าของมูลค่าของสัตว์น้ำที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

(4) การกระทำความคิดที่มีการกำหนดโทษปรับโดยให้คิดจากมูลค่าของสัตว์น้ำให้ปรับในอัตราจำนวนเท่าของมูลค่าของสัตว์น้ำที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ

(5) การกระทำความคิดที่มีการกำหนดโทษปรับอัตราเดียว ให้ปรับในอัตราโทษที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ

(6) การกระทำความคิดที่มีอัตราโทษจำคุกรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาว่าจะใช้อำนาจเปรียบเทียบหรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่เห็นว่าควรเปรียบเทียบ ให้เปรียบเทียบปรับในอัตราสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้

(7) ในกรณีที่เป็นการกระทำความคิดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงซ้ำภายในห้าปีไม่ว่าจะเป็นการกระทำความคิดเดียวกันหรือไม่ อัตราโทษที่กำหนดให้เพิ่มเป็นสองเท่า

จะเห็นได้ว่า การพิจารณากำหนดค่าปรับของผู้กระทำความผิดตาม ข้อ 10 (3) กรณีการกระทำความคิดที่มีการกำหนดโทษตามขนาดของเรือประมง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าปรับในอัตราโทษตามที่กำหนดไว้ในฐานความผิดนั้น ๆ โดยพิจารณาจากขนาดของเรือประมง ซึ่งการที่กำหนดว่าให้พิจารณาจากขนาดของเรือเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่กว้างจนเกินไป และยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าจะต้องพิจารณาจากขนาดของเรืออย่างไร เป็นเหตุให้คณะกรรมการเปรียบเทียบแต่ละท้องที่ พิจารณาอัตราค่าปรับจากขนาดของเรือแตกต่างกัน

ตัวอย่างเช่นกรณีที่ 1 ผู้ต้องหาเคยกระทำความผิดตามมาตรา 67 (4) โดยใช้เรือประมงขนาด 11.73 ตันกรอส ซึ่งศาลจังหวัดสมุทรสาครมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 1065/2560 คดีหมายเลขแดงที่ 1096/2560 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560 พิพากษาลงโทษปรับเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท แต่จำเลยให้การรับสารภาพจึงลดโทษให้กึ่งหนึ่งคงโทษปรับจำเลยเป็นเงินจำนวน 5,000 บาท ซึ่งในการพิจารณาเปรียบเทียบปรับในการกระทำความผิดครั้งที่สองนี้ ผู้กระทำความผิดยินยอมเปรียบเทียบในชั้นของคณะกรรมการเปรียบเทียบประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการเปรียบเทียบมีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2565 ปรับผู้กระทำความผิดเป็นสองเท่าจากอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 147 ที่กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 67 (2) (3) หรือ (4) มาตรา 69 หรือมาตรา 71 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงยี่สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหกล้านบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท

จากบทกำหนดโทษดังกล่าว กรณีความผิดข้างต้น ผู้กระทำความผิดใช้เรือประมงที่มีขนาด 11.73 ตันกรอส และเคยมีประวัติการกระทำความผิดซ้ำภายในห้าปี คณะกรรมการเปรียบเทียบจึงพิจารณาเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในครั้งนี้เป็นเงินจำนวน 200,000 บาท

ตัวอย่างเช่นกรณีที่ 2 ผู้ต้องหาเคยกระทำความผิดตามมาตรา 67 (4) โดยใช้เรือประมงขนาด 0.67 ตันกรอส ซึ่งคณะกรรมการเปรียบเทียบประจำจังหวัดได้พิจารณาลงโทษปรับในความผิดครั้งแรก เป็นเงินจำนวน 6,700 บาท ต่อมาในการพิจารณาเปรียบเทียบปรับสำหรับการกระทำความผิดครั้งที่สองนี้ คณะกรรมการเปรียบเทียบประจำจังหวัดมีมติเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2565 ปรับผู้กระทำความผิดเป็นสองเท่าจากอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 147 ที่กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 67 (2) (3) หรือ (4) มาตรา 69 หรือมาตรา 71 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงยี่สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหกล้านบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท

จากบทกำหนดโทษดังกล่าว กรณีความผิดข้างต้น ผู้กระทำความผิดใช้เรือประมงที่มีขนาด 0.67 ตันกรอส และเคยมีประวัติการกระทำความผิดซ้ำภายในห้าปี คณะกรรมการเปรียบเทียบจึงพิจารณาเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในครั้งนี้เป็นเงินจำนวน 13,400 บาท

ดังนั้น การพิจารณาลงโทษปรับผู้กระทำความผิดของคณะกรรมการเปรียบเทียบแต่ละพื้นที่ ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาอัตราค่าปรับ การที่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการ

พิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ให้ถือว่าการพิจารณาลงโทษปรับเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบในการพิจารณาลงโทษปรับและกรณีกระทำความผิดซ้ำให้พิจารณาลงโทษปรับเป็นสองเท่า นั่น การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางในการพิจารณาไว้เป็นช่องว่างทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาเปรียบเทียบปรับโดยไม่ได้คำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงในการกระทำความผิดอย่างแท้จริง อีกทั้ง อาจเป็นการอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการใช้ดุลพินิจที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิดโดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่รัฐพึงจะได้รับจากการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย ปัญหาการบังคับใช้โทษปรับไม่มีประสิทธิภาพในการป้องปรามและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ เนื่องจากตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา กรมประมงได้มีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมาก ซึ่งในการตรวจสอบประวัติผู้กระทำความผิด พบว่ามีผู้กระทำความผิดจำนวนมากที่ยังคงกระทำความผิดซ้ำ ยกตัวอย่างเช่น คดีความผิดในพื้นที่จังหวัดตราด ชลบุรี จันทบุรี สมุทรสาคร สุราษฎร์ธานี และจังหวัดสงขลา ถึงแม้ว่าบทกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงจะมีบทกำหนดโทษปรับไว้สูง อีกทั้งบทบัญญัติในมาตรา 167 ที่กำหนดว่า กรณีที่มีการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงซ้ำภายในห้าปี อัตราโทษปรับตามที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราเพิ่มเป็นสองเท่าก็ตาม ซึ่งผู้กระทำความผิดทุกรายตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ยินดีที่จะเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบและสามารถชำระค่าปรับภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันได้

จะเห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติเกี่ยวกับโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดบทลงโทษปรับสูงตามขนาดของเรือประมง และหากกระทำความผิดซ้ำบทลงโทษปรับจะสูงเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นสองเท่าก็ตาม แต่บทกำหนดโทษดังกล่าวก็ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องจากปัจจัยหลายประการ เช่น ผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการทำประมงแต่ละครั้งมีมากกว่าค่าปรับที่ใช้ลงโทษ และหรืออีกประการหนึ่งคือกรณีผู้กระทำความผิดยินยอมเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบ คณะกรรมการเปรียบเทียบลงโทษปรับในอัตราต่ำสุดสำหรับความผิดนั้น ซึ่งเมื่อผู้กระทำความผิดได้นำค่าปรับมาชำระให้แก่รัฐภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว จะถือว่าการคดีอาญาเลิกกันและสามารถนำเรือออกทำการประมงได้อีก แม้จะมีการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ลงโทษควบคู่ไปกับบทลงโทษปรับทางอาญาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่จะใช้ระยะเวลาดำเนินคดีสั้นกว่าการพิจารณากำหนดมาตรการทางปกครอง ซึ่งความล้าหลังของระยะเวลาการดำเนินคดีทั้งสองกรณีดังกล่าวนี้ ทำให้การพิจารณาออกคำสั่งของคณะกรรมการมาตรการทางปกครอง นำผลของการชำระค่าปรับทางอาญามาเป็นส่วนหนึ่ง

ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิด ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับก่อนวันที่จะมีการพิจารณาของคณะกรรมการมาตรการทางปกครอง โดยส่วนมากผลการพิจารณาออกคำสั่งของคณะกรรมการมาตรการทางปกครองจะเป็นคำสั่งที่ไม่ค่อยรุนแรง เช่น ไม่ออกคำสั่งทางปกครอง หรือออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตทำการประมงเป็นระยะเวลา 7 วัน เป็นต้น

ดังนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ส่งผลทำให้การบังคับใช้โทษทางอาญาไม่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งการกระทำความผิด อีกทั้งไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดได้เท่าที่ควร แม้จะมีการเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้นเป็นสองเท่าก็ตาม

จากปัญหาสำคัญทั้งสามประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงนำไปสู่ประเด็นในการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ภายใต้อำนาจการศึกษาวิจัยเรื่องความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาความเป็นมาเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบและโทษปรับในกฎหมายประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ประเทศเยอรมนี เปรียบเทียบกับประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
4. เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มุ่งพิจารณาจากขนาดของเรือประมงเป็นสำคัญ ซึ่งยังคงมีบางความรับผิดชอบที่ไม่ได้เกิดจากใช้เรือประมงหรือการทำประมง ทำให้การกระทำความผิดนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำแต่บทกำหนดโทษยังพิจารณา

จากขนาดของเรือประมงอยู่ ซึ่งส่งผลให้บทกำหนดโทษปรับไม่เหมาะสมและไม่ได้สัดส่วนต่อการกระทำผิด อีกทั้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงของคณะกรรมการเปรียบเทียบยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะต้องพิจารณาจากขนาดของเรือประมงอย่างไร ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้บทลงโทษปรับไม่สามารถข่มขู่ ยับยั้งและป้องกันไม่ให้มีการกระทำผิดได้ การวิจัยนี้จึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขบทกำหนดโทษสำหรับกรณีความรับผิดทางอาญาในกรณีที่ไม่ได้ใช้เรือประมงออกทำการประมง หรือเป็นความผิดที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยศึกษาระบบการกำหนดโทษปรับตามวันและรายได้ มาเป็นแนวทางในการแก้ไข โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำระบบการกำหนดโทษตามวันและรายได้ มาปรับใช้กับบทกำหนดโทษปรับของประเทศไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความรับผิดและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าว โดยมีมุ่งศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามแนวความคิด ทฤษฎี และอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำประมงโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา ราชอาณาจักรนอร์เวย์ นำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับประเทศไทย และศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีการลงโทษปรับในระบบปรับตามวันและรายได้ (Day Fine) ของประเทศเยอรมัน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 14/2563 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ 9/2564 หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการวิจัย เพื่อหาแนวทางกำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย และเสนอแนะแนวทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขบทลงโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยจาก (Documentary Research) เก็บรวบรวมข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ หนังสือ ตำรา คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานการประชุม และเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ของต่างประเทศและประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลภายในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจน

การสอบถามจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายประมงของประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบ พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะแนวทางที่เป็นไปได้ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและโทษปรับตามกฎหมายประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา ราชอาณาจักรนอร์เวย์ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบและสามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
4. ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางในแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560