

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับ ทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

การประกอบอาชีพประมงนอกจากจะเป็นแหล่งอาหารของมนุษย์แล้ว ยังเป็นอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ชาวประมงเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาชีพประมงนี้เป็นอาชีพที่ประชาชนลงเพียงแรงกายและทุนทรัพย์ในด้านของเครื่องมือประมง เรือประมง เพื่อสำหรับใช้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำที่ธรรมชาติได้สร้างขึ้น ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องกำหนดมาตรการและข้อบังคับเกี่ยวกับการทำประมงออกมาใช้บังคับกับชาวประมง เพื่อให้ยึดถือและปฏิบัติตามโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำที่เป็นสมบัติของประชาชนทุกคนให้คงความอุดมสมบูรณ์และสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน และมีการกำหนดบทลงโทษต่าง ๆ สำหรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดไว้ในรูปแบบต่าง ๆ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาและบทกำหนดปรับทางอาญาในกรณีมีการกระทำความผิดตามกฎหมายประมง ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการทำประมงพบว่า ปัจจุบันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทำประมงในประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยได้มีการกำหนดบทลงโทษทั้งในทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา ซึ่งในส่วนของบทลงโทษทางอาญา โดยส่วนใหญ่จะกำหนดบทลงโทษปรับสำหรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการประมงนั้น ผู้กระทำความผิดได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำประมงโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นตัวเงินเป็นหลัก ทำให้อัตราโทษปรับในคดีประมงมีการกำหนดโทษปรับไว้ในอัตราสูงและมีการกำหนดบทลงโทษปรับไว้หลากหลายรูปแบบ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา ราชอาณาจักรนอร์เวย์ กำหนดบทลงโทษปรับแบบตายตัวควบคู่ไปกับการลงโทษจำคุก ส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศไทยกำหนดบทลงโทษปรับแบบอัตราขั้นต่ำ ขึ้นสูงตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิด เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดบทลงโทษปรับของแต่ละประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ก็เพื่อมุ่งหวังที่จะข่มขู่และป้องปรามไม่ให้มีการกระทำความผิด เพื่อให้สามารถทำการประมง

ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และทำให้พบปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่เห็นควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาบทกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงไม่เหมาะสมในการลงโทษผู้กระทำความผิด กรณีความรับผิดชอบที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่ได้แยกแยะว่าเป็นการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำหรือเป็นความผิดที่เกิดจากการใช้เรือประมงเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดหรือไม่ แม้ในบางฐานความผิดก็เป็นความผิดที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมงหรือไม่ได้ใช้เรือประมงออกทำการประมงโดยตรง แต่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิด และบัญญัติบทลงโทษปรับผู้กระทำความผิดตามขนาดของเรือประมง อีกทั้ง ในการกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงนี้ ยังมีการแบ่งอัตราโทษปรับออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยแยกได้ตามขนาดของเรือประมงออกเป็นห้ากลุ่ม เช่น

บทบัญญัติตามมาตรา 81 (1) ที่บัญญัติว่า “เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และคูแลร์กษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด”

มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 151 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 81 (1) หรือ (4) หรือมาตรา 88 (1) หรือ (7) ต้องระวางโทษปรับสองหมื่นบาท ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับสองแสนบาท ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับหนึ่งล้านบาท ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับสี่ล้านบาท”

บทบัญญัติตามมาตรา 82 ที่บัญญัติว่า “ก่อนนำเรือประมงตามมาตรา 81 ออกจากท่าเทียบเรือประมง เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวนรายชื่อและหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง และหลักฐานเกี่ยวกับ

การจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ขึ้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด ในกรณีที่เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือไม่ยื่นเอกสาร และหลักฐานตามวรรคหนึ่ง หรือการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้นำเรือออกจากท่าเทียบเรือประมงหรือสั่งให้นำเรือประมงเข้าเทียบท่าได้”

มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 152 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดทำการประมงหรือขนถ่ายสัตว์น้ำ โดยมีได้รายงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 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 ” หรือ

บทบัญญัติตามมาตรา 165 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องหมายประจำเรือประมง หรือทะเบียนเรือประมง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท ถึงหนึ่งแสนบาท ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงยี่สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหกล้านบาท ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว เป็นความรับผิดชอบสำเร็จที่เกิดขึ้นทันที แม้จะยังไม่ใช้เรือประมงออกทำการประมง ซึ่งผลกระทบจากการกระทำความผิดตามบทบัญญัติเหล่านี้ ถือว่าบางกรณียังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำเลย การที่บทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด โดยเห็นว่าเรือประมงที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพในการทำประมง ทั้งในด้านขนาดของเรือ ขนาดของเครื่องยนต์ ขนาดของเครื่องมือในการทำประมง และจำนวนแรงงานประมงในการ

จับสัตว์น้ำ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและสัตว์น้ำมากกว่าการทำ การประมง โดยเรือประมงที่มีขนาดเล็กลงมา จึงพิจารณากำหนดบทลงโทษปรับในอัตราที่แตกต่างกัน ซึ่งคำนวณจากขนาดของเรือประมง อีกทั้ง ยังกำหนดบทลงโทษปรับในอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูง แบ่งตาม ช่วงขนาดของเรือประมงนั้น ๆ

ในการกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมง ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนด บทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีความเหมาะสมและถือเป็นการกำหนดบทลงโทษที่ได้สัดส่วน ของการกระทำความผิด ในกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการทำประมง โดยใช้เรือประมง เครื่องมือทำการ ประมง แรงงานประมง ที่ต้องอาศัยศักยภาพและประสิทธิภาพของเรือประมง เครื่องมือ รวมทั้ง จำนวนแรงงานในการทำประมงจับสัตว์น้ำ ซึ่งหากเป็นการทำประมงโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรการ หรือข้อตกลงที่กำหนดไว้ ถือเป็นการทำประมงโดยผิดกฎหมาย อันเป็นการส่งผลให้ทรัพยากร สัตว์น้ำถูกทำลายไปได้เป็นจำนวนมาก และสัตว์น้ำมีปริมาณลดลงอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่ธรรมชาติ จะสามารถผลิตขึ้นใหม่ได้ทัน ในการกระทำความผิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงดังกล่าวมา ข้างต้นนี้ การที่กำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาโดยพิจารณาตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการ กระทำความผิดเช่นนี้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศที่สามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทำให้ ได้รับการปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของมาตรฐานสากล ก็มีการกำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยแบ่งออกเป็นช่วงขนาดของเรือประมงสามช่วงตามความเหมาะสมของสภาพสังคมและวิถีชีวิต ของชาวประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งประเทศไทยได้นำกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาเป็นต้นแบบของการแก้ไขปรับปรุงบทกำหนดโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยนำมาปรับใช้โดยแบ่งออกเป็นแต่ละช่วง ขนาดของเรือประมง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและวิถีชีวิตของชาวประมงของประเทศไทย ที่มีเรือประมงอยู่เป็นจำนวนมากและมีขนาดที่หลากหลาย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การพิจารณาบทลงโทษ ปรับจากขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิด ในความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการทำประมง ซึ่งผลกระทบจากการกระทำความผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรสัตว์น้ำจึงเป็น บทลงโทษปรับที่มีความเหมาะสมสำหรับใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว

แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้ว่าจะมีความเหมาะสมสำหรับใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีความผิดที่เกี่ยวกับ การทำประมงก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมง ไม่เหมาะสมและไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดในกรณีความผิดที่ไม่ได้เกี่ยวกับ

การทำประมง หรือกรณีความผิดที่ไม่ได้ใช้เรือประมง เครื่องมือทำการประมง ในการจับสัตว์น้ำ หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกรณีดังกล่าวการกระทำความผิดยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำแต่อย่างใด

การที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงที่มีอัตราโทษปรับแตกต่างกันตามช่วงขนาดของเรือประมงแต่ละลำ แม้ว่าเป็นการกระทำความผิดฐานเดียวกัน เช่นการกระทำความผิดในมาตรา 81 (1) เกี่ยวกับกรณีความผิดที่เจ้าของเรือประมงไม่ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง หรือติดตั้งระบบติดตามเรือประมงแล้ว แต่ระบบติดตามเรือประมงดังกล่าวไม่สามารถใช้งานได้ ในขณะที่เรือประมงจอดเทียบท่า หรือการกระทำความผิดตามมาตรา 82 เกี่ยวกับกรณีการยื่นเอกสารต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกก่อนที่จะนำเรือออกทำการประมง หรือการกระทำความผิดตามมาตรา 165 เกี่ยวกับการปลอมแปลง ปิดบัง หรือแปลงเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมง หรือทะเบียนเรือประมง

ซึ่งการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ทั้งสามมาตราดังกล่าวนี้ กฎหมายบัญญัติความรับผิดไว้แม้ผู้กระทำความผิดจะยังไม่ได้นำเรือประมงออกทำการประมง และบางความผิดเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อตัวเรือประมงโดยตรง อันเป็นความผิดที่ไม่ได้เกิดจากการทำประมงและยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ หรือเป็นการส่งผลกระทบต่อการทำประมงอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ในกรณีความรับผิดตามมาตรา 81 (1) มาตรา 82 และมาตรา 165 ดังกล่าว การกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิดนั้น ไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากในการกระทำความผิดในฐานเดียวกัน ผู้กระทำความผิดควรจะได้รับบทลงโทษที่เท่าเทียมกัน และไม่ได้สัดส่วนสำหรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากเจ้าของเรือประมงขนาดใหญ่ จะต้องได้รับโทษปรับที่รุนแรงมากกว่าเจ้าของเรือประมงขนาดเล็ก ซึ่งผู้กระทำความผิดทั้งสองกรณียังไม่ได้รับผลประโยชน์ในลักษณะที่เป็นตัวเงินอย่างใด ๆ ตอบแทนจากการกระทำความผิดเลย ไม่ได้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเลยแม้แต่น้อย ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมงเช่นนี้ จึงไม่ควรกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงเช่นเดียวกับความรับผิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการทำประมง ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา หรือราชอาณาจักรนอร์เวย์ ก็ได้มีการกำหนดบทลงโทษปรับผู้กระทำความผิดแบบตายตัวในอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูง โดยไม่ได้พิจารณาจากขนาดของเรือประมงแต่อย่างใด

4.2 ปัญหาการพิจารณาลงโทษปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบไม่มีความชัดเจน

ความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นความผิดที่มีบทกำหนดโทษปรับสถานเดียว และเป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบได้หากผู้กระทำความผิดยินยอมเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งคณะกรรมการเปรียบเทียบประกอบไปด้วยผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นประธาน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ และผู้แทนกรมประมง เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบจะต้องพิจารณาลงโทษปรับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561

ก่อนอื่นผู้ศึกษาจะขออธิบายเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาดังนี้

1) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เกิดขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจพบการกระทำความผิดจะต้องรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและแจ้งความดำเนินคดีต่อพนักงานสอบสวน จากนั้นจะต้องดำเนินการทำหนังสือถึงเจ้าของเรือประมงเพื่อสั่งกักเรือประมง สั่งยึดเครื่องมือการประมงและสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงไว้ จนกว่าคดีอาญาจะถึงที่สุด หรือจนกว่าจะมีการพิจารณาและมีคำสั่งทางมาตรการทางปกครองตามมาตรา 105 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

2) หลังจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งความดำเนินคดีเสร็จเรียบร้อยแล้วและได้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 105 แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรายงานการดำเนินคดีอาญามายังระบบฐานข้อมูลคดีของกองกฎหมาย กรมประมง ภายใน 48 ชั่วโมง เพื่อให้นิติกรนำสำนวนคดีที่ได้รับรายงานคดี เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการทางปกครอง เนื่องจากคดีความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงเป็นกฎหมายที่มีโทษทางปกครองควบคู่ไปกับโทษทางอาญา

3) องค์ประกอบคณะกรรมการมาตรการทางปกครองตามมาตรา 112/1 ซึ่งประกอบไปด้วย อธิบดีกรมประมง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมการจัดหางาน ผู้แทนกรมเจ้าท่า ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมประมง เป็นกรรมการและเลขานุการ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางปกครองที่เพียงพอต่อการลงโทษผู้กระทำความผิด และเพื่อให้การพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพควบคู่กับการใช้โทษทางอาญา การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองจึงเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการมาตรการทางปกครองที่จะพิจารณาจากเอกสารและพยานหลักฐานฉบับเดียวกับสำนวนคดีของพนักงานสอบสวน เพื่อที่จะพิจารณาและมีคำสั่งยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงหรือเครื่องมือทำการประมง ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง พักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต แเบะประกาศให้เรือประมงนั้นเป็นเรือที่ใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กักเรือประมง เป็นต้น ซึ่งเป็นคำสั่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 113

4) ในส่วนของการดำเนินคดีอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องร้องทุกข์จากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว พนักงานสอบสวนจะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้กระทำความผิดทราบ หลังจากนั้น พนักงานสอบสวนจะต้องส่งสำนวนคดีไปให้คณะกรรมการเปรียบเทียบในพื้นที่ที่เกิดเหตุภายใน 7 วัน เช่น ถ้ามูลคดีเกิดในท้องที่กรุงเทพมหานคร พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนคดีไปยังสำนักงานประมงจังหวัดกรุงเทพมหานคร หรือถ้าในกรณีที่มีมูลคดีเกิดในส่วนภูมิภาค พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนคดีไปยังสำนักงานประมงจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งในส่วนภูมิภาคมีประมงจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ส่วนกรุงเทพมหานคร มีผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมประมง เป็นกรรมการและเลขานุการ

5) หลังจากที่สำนักงานประมงจังหวัดได้รับสำนวนคดีจากพนักงานสอบสวนแล้ว ประมงจังหวัดจะต้องจัดประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบภายใน 3 วันทำการ เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบปรับ โดยการกำหนดอัตราค่าปรับเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561

6) เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณากำหนดอัตราค่าปรับแล้ว ก็จะแจ้งให้ผู้กระทำความผิดแต่ละรายทราบถึงจำนวนค่าปรับ ซึ่งหากผู้กระทำความผิดให้การรับสารภาพในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบก็ตาม คณะกรรมการเปรียบเทียบก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาลดอัตราค่าปรับให้แก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้าของเรือ หรือผู้ควบคุมได้ เพราะพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้อำนาจไว้ แต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนประจำเรือ หากคณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาแล้วเห็นว่าคนประจำเรือได้ทำไปตามคำสั่งของผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือ คณะกรรมการ

เปรียบเทียบสามารถใช้ดุลพินิจลดอัตราโทษปรับคนประจำเรือลงน้อยกว่าอัตราโทษปรับตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพียงใดก็ได้ ต่อมา หลังจากวันที่คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาและมีมติเปรียบเทียบปรับแล้ว ผู้กระทำความผิดมีระยะเวลา 30 วัน ในการนำเงินมาชำระค่าปรับนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการเปรียบเทียบมีมติ เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเปรียบเทียบจะต้องยินยอมยกสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงผิดกฎหมายให้แก่ทางราชการด้วย และเมื่อผู้กระทำความผิดนำเงินมาชำระค่าปรับเรียบร้อยแล้วก็จะมิผลทำให้คดีอาญาเลิกกัน สำนักงานประมงจังหวัดก็จะแจ้งผลให้พนักงานสอบสวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ร้องทุกข์ทราบเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

7) สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ร้องทุกข์เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเมื่อคดีอาญาเลิกกัน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบก่อนว่าสำนวนคดีดังกล่าว มีคำสั่งมาตรการทางปกครองของคณะกรรมการมาตรการทางปกครองหรือไม่ หากมีคำสั่งของคณะกรรมการมาตรการทางปกครอง เช่น พักใช้ใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์เป็นระยะเวลา 30 วัน หรือมีคำสั่งห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง และผู้กระทำความผิดยังอยู่ระหว่างระยะเวลาตามที่มีคำสั่งของคณะกรรมการมาตรการทางปกครอง กรณีดังกล่าวจะถือว่าคดีปกครองยังไม่ถึงที่สุด แม้คดีอาญาจะถึงที่สุดโดยการเปรียบเทียบปรับก็ตาม เฉกเช่นเดียวกันกรณีที่คณะกรรมการมาตรการทางปกครองพิจารณาไม่ออกคำสั่ง หรือออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ แต่พ้นระยะเวลาการพักใช้ดังกล่าวแล้ว แต่คดีในส่วนอาญา หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมเปรียบเทียบปรับ มีผลทำให้การเปรียบเทียบปรับไม่สำเร็จในชั้นของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พนักงานสอบสวนจะต้องทำการสรุปสำนวนการสอบสวนส่งให้แก่พนักงานอัยการเพื่อทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป สำหรับเรือประมง เครื่องมือการทำประมงที่ถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งยึดไว้ นั้น คำสั่งยึดก็จะยังคงมีผลอยู่ต่อไปจนกว่าคดีอาญาจะถึงที่สุด ซึ่งในการออกคำสั่งยึดตามมาตรา 105 นี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมอบหมายให้เจ้าของเรือประมงเป็นผู้รับผิดชอบและดูแลรักษาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

8) กรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นควรสั่งฟ้องคดีต่อศาล ส่วนใหญ่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งขอให้รับเรือประมงและเครื่องมือทำการประมงซึ่งเป็นของกลางในคดีด้วย ศาลจะเป็นผู้พิจารณาลงโทษปรับผู้กระทำความผิด และหากผู้กระทำความผิดให้การรับสารภาพหรือให้การที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดี ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาลดโทษปรับลงกึ่งหนึ่งได้ และบางกรณีความผิดหากผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดครั้งแรก ศาลอาจลงโทษปรับโดยโทษปรับให้รอลงอาญาไว้ก็ได้ ยกตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลอาญา คดีหมายเลขดำที่ อ 1005/2563 คดีหมายเลขแดงที่ อ 2724/2563 กรณีความผิดตามมาตรา 48

จะเห็นได้ว่า กระบวนการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีการเปรียบเทียบปรับสองกรณี คือกรณีการเปรียบเทียบปรับในชั้นศาล และการเปรียบเทียบปรับในชั้นของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามแต่ละจังหวัด ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษากระบวนการเปรียบเทียบปรับในชั้นของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายอนุบัญญัติภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาลงโทษปรับไว้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้ดุลพินิจพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบมีการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น ในการพิจารณาเปรียบเทียบผู้กระทำความผิด คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเชิญพยานบุคคลหรือให้ส่งพยานเอกสารเท่าที่จำเป็นมาประกอบการพิจารณา และอาจเชิญผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหามาชี้แจงประเด็นต่าง ๆ และให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาจากพยานหลักฐาน ดังต่อไปนี้

1) รายงานการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ในที่นี้คือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดี

2) บันทึกการจับกุม (ถ้ามี) เนื่องจากในบางกรณีความผิดที่มีโทษความผิดซึ่งหน้าในการดำเนินคดี พนักงานเจ้าหน้าที่กรมประมงไม่ได้จับกุมผู้กระทำความผิด แต่ใช้วิธีการร้องทุกข์กล่าวโทษแทน

3) บันทึกคำให้การของผู้ต้องหา (ถ้ามี) ซึ่งกรณีบันทึกคำให้การนี้ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 กำหนดว่า “ถ้ามี” ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเอกสารบันทึกคำให้การดังกล่าวเป็นเอกสารที่จำเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาคดี และควรที่จะต้องมีการนำบันทึกคำให้การมาเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบปรับด้วย ซึ่งไม่ควรกำหนดไว้ว่าจะนำมาพิจารณาหรือไม่พิจารณาก็ได้

4) พยานบุคคลหรือผู้ต้องหาที่เชิญมาชี้แจงข้อเท็จจริง

5) พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกรณีการเชิญผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบหรือไม่ก็ได้ ซึ่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดไว้ว่า “อาจ” ถือเป็นกรที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบ

ที่จะเชิญหรือไม่เชิญก็ได้ เมื่อประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้เช่นนั้น ทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบแต่ละท้องที่ปฏิบัติแตกต่างกัน บางจังหวัดมีการเชิญผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำและชี้แจงข้อเท็จจริง แต่บางจังหวัดไม่ได้เชิญมาให้ถ้อยคำแต่พิจารณาเพียงจากเอกสารและพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนส่งมาให้พิจารณา ซึ่งบางกรณีก็มีบันทึกคำให้การ หรือบางกรณีไม่มีบันทึกคำให้การ เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้ศึกษาพบว่า ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 มีประการสำคัญที่สุดในการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดอัตราโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งได้บัญญัติบทลงโทษปรับไว้ตามขนาดของเรือประมง ซึ่งแบ่งออกเป็นช่วงขนาดต่าง ๆ ในแต่ละช่วงขนาดก็มีอัตราโทษปรับขั้นต่ำ สูง แยกตามช่วงขนาดนั้น ๆ จึงมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ กำหนดไว้ในข้อ 10 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ว่า “การกระทำความผิดที่มีการกำหนดโทษตามขนาดของเรือ ให้ปรับในอัตราโทษที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากขนาดของเรือ...” ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษปรับดังกล่าว เป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างจนเกินไป ส่งผลให้คณะกรรมการเปรียบเทียบหลายจังหวัดเลือกลงโทษปรับในอัตราขั้นต่ำสุดของช่วงขนาดของเรือประมง เช่น

กรณีที่หนึ่ง ผู้กระทำความผิดทำการปลอมแปลงเครื่องหมายประจำเรืออันเป็นความผิดตามมาตรา 165 โดยเรือประมงลำดังกล่าวมีขนาด 33.74 ตันกรอส มีบทกำหนดโทษปรับตามมาตรา 165 วรรคสาม ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไป แต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท

กรณีที่สอง ผู้กระทำความผิดทำการปลอมแปลงเครื่องหมายประจำเรืออันเป็นความผิดตามมาตรา 165 โดยเรือประมงลำดังกล่าวมีขนาด 55.84 ตันกรอส มีบทกำหนดโทษปรับตามมาตรา 165 วรรคสาม ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไป แต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท

จากทั้งสองกรณีดังกล่าว คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับอัตราขั้นต่ำสุดในของช่วงขนาดของเรือ นั้น ๆ ได้ โดยกำหนดโทษปรับจำนวนสองแสนบาท ทั้งสองกรณี โดยไม่ได้พิจารณาจากมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดหรือพิจารณาความร้ายแรงหรือผลกระทบที่รัฐพึงจะได้รับจากการกระทำความผิดแต่อย่างใด ส่งผลให้ลงโทษปรับ

ของคณะกรรมการเปรียบเทียบนี้ ไม่ได้พิจารณาอัตราโทษโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการลงโทษปรับอย่างแท้จริง และในขณะเดียวกัน การที่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ข้อ 10 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงไว้โดยให้อำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างนี้ ยังเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบอาศัยอำนาจในการใช้ดุลพินิจนี้ เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยการลงโทษปรับในอัตราขั้นต่ำสุดเพียงอย่างเดียว ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ เกิดจากความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบที่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้อย่างกว้างจนเกินไป

4.3 ปัญหาการบังคับใช้โทษปรับไม่มีประสิทธิภาพในการป้องปรามและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ

ความรับผิดชอบตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษปรับสถานเดียว ดังนั้น เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเปรียบเทียบปรับคดีอาญา ก็จะเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอำนาจในการเปรียบเทียบปรับนี้ เป็นอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเปรียบเทียบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่กำหนดว่า บรรดาความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้ โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการและผู้แทนกรมประมง เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาค ซึ่งในส่วนของภูมิภาคจะมีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับตามจังหวัดชายทะเลต่าง ๆ ได้แก่ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา ภูเก็ต ระนอง สงขลา สตูล กระบี่ พัทลุง

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบนั้น ให้พิจารณาเปรียบเทียบปรับ โดยคำนึงถึงสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิด การกระทำความผิดซ้ำ และการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งมีกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา

ของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 และเนื่องจากบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยมีการกำหนดอัตราโทษปรับขั้นต่ำสุดตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท ไปจนถึงอัตราโทษปรับขั้นสูงสุดคือสามสิบล้านบาท สำหรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดต่อเรือประมงหนึ่งลำ จะเห็นได้ว่าอัตราโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นอัตราโทษปรับที่สูงมาก นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดซ้ำก็มีบทบัญญัติตามมาตรา 167 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงซ้ำภายในห้าปี อัตราโทษตามที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราให้เพิ่มเป็นสองเท่า ทำให้อัตราโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีอัตราโทษปรับที่สูงยิ่งขึ้นไปอีก

แต่อย่างไรก็ตาม แม้บทลงโทษปรับจะมีอัตราสูง ซึ่งการที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดโทษปรับไว้ในอัตราสูงก็เพื่อต้องการข่มขู่ให้ผู้ประกอบอาชีพประมงเกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษ และไม่กล้าที่จะกระทำความผิดเพราะอัตราโทษปรับที่จะได้รับมีมูลค่าสูงมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งสภาพสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่มีมาเป็นระยะเวลานาน และปัจจุบันมีผู้ประกอบอาชีพประมงในประเทศไทยอย่างหลากหลาย ได้แก่ เจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ คนประจำเรือ ซึ่งบุคคลแต่ละคนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และก็มีรายได้จากการทำประมงไม่เท่ากัน เช่น เจ้าของเรือได้รับรายได้จากการทำประมงมาก เนื่องจากเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย อาทิ ค่าน้ำมัน ค่าซื้อเครื่องมือทำประมง และเป็นผู้จัดหาเรือประมง ส่วนผู้ควบคุมเรือ และคนประจำเรือ ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงลูกจ้างที่มารับจ้างจากเจ้าของเรือ โดยได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน หรือเป็นรายเที่ยวตามจำนวนเที่ยวที่ออกทำการประมง เป็นต้น ซึ่งในการลงโทษผู้กระทำความผิด กรณีเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือคนประจำเรือ แล้วแต่กรณีนี้ การลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงที่กำหนดโทษปรับแบบตายตัวในอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูง ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าวเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิดแต่ละราย อีกทั้งเกิดความไม่เสมอภาคกันในการถูกลงโทษปรับ ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างเป็นกรณีศึกษา เช่น กรณีมีการกระทำความผิดตามมาตรา 165 กรณีปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องหมายประจำเรือประมง หรือทะเบียนเรือประมง ถ้าผู้กระทำความผิดใช้เรือขนาดต่ำกว่าสิบตันกรอสต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ถ้าผู้กระทำความผิด ใช้เรือขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงยี่สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท ถ้าผู้กระทำความผิด ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสน

บาทถึงหกแสนบาท ถ้าผู้กระทำความผิดใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหกล้านบาท หรือถ้าผู้กระทำความผิดใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท ซึ่งบทลงโทษปรับในฐานะความผิดดังกล่าวระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท ไปจนถึงระวางโทษปรับสูงสุดสามสิบล้านบาท ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอัตราโทษปรับแบบตายตัวในอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูง ตามขนาดของเรือประมงนั้น ในกรณีที่น่าโทษปรับดังกล่าวมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และก็มีรายได้จากการทำประมงต่างกัน เช่นผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าของเรือ หรือผู้กระทำความผิดเป็นผู้ควบคุมเรือ หรือผู้กระทำความผิดเป็นคนประจำเรือ กรณีดังกล่าวเจ้าของเรือซึ่งมีเงินมากกว่าผู้ควบคุมเรือหรือคนประจำเรือผู้ซึ่งเป็นเพียงลูกจ้าง ในขณะที่เดียวกันผู้ควบคุมเรือหรือคนประจำเรือก็มีเงินน้อยกว่าเจ้าของเรือผู้ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการ ดังนั้น การที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอัตราโทษปรับแบบตายตัวตามขนาดของเรือประมง สำหรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่สถานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดแต่ละคนย่อมได้รับผลกระทบจากมูลค่าของเงินค่าปรับที่แตกต่างกัน

ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งคนรวยและคนจนในอัตราโทษปรับที่เท่ากัน จึงเป็นเหตุให้การบังคับใช้โทษปรับแบบตายตัวในอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูงตามขนาดของเรือประมงตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 นี้ เป็นการลงโทษปรับคนจนด้วยโทษที่รุนแรงและลงโทษปรับคนรวยด้วยโทษที่เบา ถือเป็นการบังคับใช้โทษปรับที่ไม่เสมอภาคกันในการลงโทษผู้กระทำความผิด อันจะเห็นได้จากตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นวันที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เริ่มมีผลใช้บังคับ เป็นต้นมา กรมประมงยังคงพบข้อมูลการกระทำความผิดซ้ำอยู่เป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าบทบัญญัติตามมาตรา 167 จะกำหนดให้มีการลงโทษปรับเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าหากมีการกระทำความผิดซ้ำก็ตาม ซึ่งผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี เมื่อกระทำความผิดครั้งแรกหรือกระทำความผิดซ้ำ ก็ยินยอมเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบ และสามารถนำเงินค่าปรับมาชำระให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบได้ภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่ได้รับผลกระทบจากยอดเงินที่ต้องเสียไปในการชำระค่าปรับ ซึ่งส่งผลให้บทลงโทษปรับดังกล่าวก็ไม่สามารถยับยั้ง และป้องกันการกระทำความผิดซ้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้เท่าที่ควร