

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในบทนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนได้แก่ บทสรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งประกอบไปด้วยผลการศึกษา หลักการ แนวความคิด ทฤษฎี ข้อตกลง อนุสัญญาระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศต่าง ๆ และกฎหมายไทย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทลงโทษปรับในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย และส่วนที่สองจะเป็นข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ของประเทศไทย เพื่อให้บทลงโทษปรับมีความเหมาะสมต่อการลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีความรับผิดชอบที่มีความร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำแตกต่างกันเพื่อให้การบังคับใช้โทษปรับมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบันและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1 บทสรุป

ทรัพยากรสัตว์น้ำถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของ และสามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด ทำให้ประชาชนทุกคนสามารถทำประมงได้ตามศักยภาพที่มี โดยขึ้นอยู่กับขนาดของเรือประมง เครื่องมือประมง และจำนวนแรงงานประมง เมื่อมีการกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำมากขึ้น รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแล และกำหนดมาตรการ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ประชาชนปฏิบัติตาม เพื่อมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน และควบคุมปริมาณการจับสัตว์น้ำไม่ให้มากเกินไป เกินกว่าที่ธรรมชาติจะผลิตขึ้นมาทดแทนได้ทัน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการทำการประมงโดยผิดกฎหมายขึ้น รวมทั้งได้กำหนดความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาในกรณีที่มีการทำประมงผิดกฎหมาย เนื่องจากผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายไม่ใช่อาชญากร แต่เป็นการกระทำความผิดเพราะมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด (mala prohibita) อีกทั้งผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการทำประมงผิดกฎหมายนี้ มีผลประโยชน์ในลักษณะที่เป็นตัวเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงผิดกฎหมาย ดังนั้น

เพื่อเป็นการป้องปรามและป้องกันให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษ และให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าการทำผิดที่ตนจะได้รับมีมากกว่าผลประโยชน์ที่ควรจะได้จากการทำประมงผิดกฎหมาย และตัดสินใจไม่ลงมือกระทำความผิด รัฐจึงได้กำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาที่มีอัตราโทษปรับสูง เพื่อให้บทลงโทษมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมาย

ในการกำหนดความรับผิดและบทลงโทษปรับทางอาญาเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายนี้ ประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปว่าเป็นประเทศที่สามารถแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ได้มีการกำหนดบทลงโทษปรับที่หลากหลายรูปแบบ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา ราชอาณาจักรนอร์เวย์ กำหนดอัตราโทษปรับกรณีการทำประมงผิดกฎหมายในฐานความผิดเดียวกันเป็นลักษณะแบบตายตัว ในอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูง ส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศไทย ซึ่งมีกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการประมงได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอัตราโทษปรับกรณีการทำประมงผิดกฎหมายในฐานความผิดเดียวกันแบบตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิด ซึ่งจะแบ่งเป็นอัตราขั้นต่ำ ขั้นสูงตามช่วงขนาดของเรือประมงแต่ละช่วง ซึ่งการกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงที่ใช้ในการกระทำความผิดนี้ ส่งผลทำให้ในความรับผิดฐานเดียวกัน มีอัตราโทษปรับแตกต่างกันตามขนาดของเรือประมง

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อกฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาตามขนาดของเรือประมงไว้ว่า แม้บทกำหนดโทษตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นการกำหนดอัตราค่าปรับจำนวนสูง ซึ่งเป็นไปตามหลักการกำหนดโทษหนักเบาตามขนาดของเรือประมงที่สอดคล้องกับมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำความผิด ทั้งยังเป็นการตัดแรงจูงใจที่จะกระทำความผิด เพราะผู้กระทำผิดจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำนั้น เพราะเมื่อคำนวณผลตอบแทนหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำความผิด แล้วผลร้ายที่ได้รับจากการกระทำความผิดมีมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาบทกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงไม่เหมาะสมในการลงโทษผู้กระทำความผิด กรณีความรับผิดที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมง โดยพระราช

กำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาตามขนาดของเรือประมงจำนวนรวม 39 มาตรา ซึ่งในจำนวน 39 มาตรานั้น มีความรับผิดชอบที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมงรวมอยู่ด้วยจำนวน 3 มาตรา ได้แก่ มาตรา 81(1) ความรับผิดชอบเกี่ยวกับระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System :VMS) มาตรา 82 ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการยื่นเอกสารต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนนำเรือออกทำการประมง และมาตรา 165 ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปลอมแปลง ปัดบัง หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องหมายประจำเรือประมง หรือทะเบียนเรือประมง ซึ่งมีบทกำหนดโทษปรับตามมาตรา 151 มาตรา 152 และมาตรา 165 ตามลำดับ ซึ่งความรับผิดชอบทั้ง 3 มาตรา ดังกล่าว ผู้กระทำความผิดยังไม่ได้้นำเรือประมงออกทำการประมง และยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการทำประมงเลย อีกทั้ง ผลกระทบจากการกระทำความผิดก็ยังไม่ได้เกิดกับทรัพยากรสัตว์น้ำ ในการกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงจึงไม่เหมาะสมในการลงโทษผู้กระทำความผิด แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไว้แล้วก็ตาม แต่การกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมง ซึ่งมีความเหมาะสมกับการลงโทษผู้กระทำความผิดตามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดโทษปรับตามขนาดของเรือประมงควรกำหนดไว้สำหรับความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการทำประมงและที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำเท่านั้น

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในประเด็นปัญหาดังกล่าวพบว่า ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ได้แก่ FISHERIES LAW ACT NO.267 OF 1949 (REVISED BY LAW NO.37 OF 2021) ประเทศแคนาดา มีกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ได้แก่ FISHERIES ACT R.S.C. 1985 และราชอาณาจักรนอร์เวย์ มีกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ได้แก่ THE PARTICIPATION ACT OF 1999 มีการกำหนดบทลงโทษปรับแบบตายตัว ไม่ได้กำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงเหมือนดังเช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศไทย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การกำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ได้แก่ PHILIPPINE FISHERIES CODE OF 1998 (REPUBLIC ACT NO. 10654) ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษส่วนใหญ่มีกำหนดไว้แต่เฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับการทำประมงเท่านั้น การที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงจึงเหมาะสมในกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการทำประมง แต่ไม่เหมาะสมในกรณีความผิดที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมง เนื่องจากบทลงโทษปรับในกรณีที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมงมีอัตราโทษปรับที่สูงเกินไป ซึ่งไม่ควรนำขนาดของเรือประมงมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดโทษปรับ เพราะส่งผลทำให้

บทลงโทษปรับไม่สอดคล้องกับพฤติการณ์และความร้ายแรงในการกระทำความผิด ซึ่งเป็นความผิดที่ไม่ได้ใช้เรือออกทำการประมง แต่เป็นความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำกับระบบติดตามเรือตัวเรือประมง หรือการยื่นเอกสารก่อนออกทำการประมง นั่นเอง

ประการที่สอง ปัญหาการพิจารณาลงโทษปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบไม่มีความชัดเจน ซึ่งการที่บทกำหนดโทษตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีบทลงโทษปรับสถานเดียว ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการเปรียบเทียบแต่ละจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายอนุบัญญัติภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่ออกมาใช้บังคับ ซึ่งในข้อ 8 ได้ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบสามารถใช้ดุลพินิจในการเชิญผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหามาชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือไม่ก็ได้ เพราะกฎหมายใช้คำว่า “อาจเชิญ” และสำหรับบันทึกคำให้การก็ให้ดุลพินิจคณะกรรมการเปรียบเทียบที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือไม่นำมาประกอบการพิจารณาก็ได้ เพราะกฎหมายใช้คำว่า “ถ้ามี” และในการพิจารณากำหนดอัตราโทษปรับ มีกำหนดไว้ในข้อ 10 ซึ่งกำหนดว่า กรณีความผิดที่กำหนดอัตราโทษปรับตามขนาดของเรือประมง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณากำหนดอัตราโทษปรับตามขนาดของเรือประมง โดยไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาว่าคณะกรรมการเปรียบเทียบจะต้องพิจารณาจากขนาดของเรือประมงอย่างไร กรณีดังกล่าวถือเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบที่กว้างจนเกินไปแบบไม่มีขอบเขตกำหนดไว้อย่างชัดเจน ทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบแต่ละจังหวัดพิจารณาและกำหนดอัตราโทษปรับไม่ไปในแนวทางเดียวกัน และไม่ได้คำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงในการกระทำความผิด ซึ่งการให้อำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราโทษปรับสำหรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดตามขนาดของเรือประมงนี้ เมื่อประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ไม่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบอาศัยช่องว่างของการที่กฎหมายให้ใช้ดุลพินิจนี้ เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยการลงโทษปรับในอัตราโทษขั้นต่ำสุดและไม่พิจารณาจากความร้ายแรงหรือพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเพื่อประกอบการพิจารณาลงโทษปรับแต่อย่างใด

ประการสุดท้าย ปัญหาการบังคับใช้โทษปรับไม่มีประสิทธิภาพในการป้องปรามและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยนับตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2558 ซึ่งเป็นวันที่

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา ประเทศไทยมีการบังคับใช้โทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดที่ทำประมงผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก แต่กระนั้นคดี กรมประมงก็ยังพบผู้กระทำความผิดช้อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชาชนผู้ประกอบการอาชีพประมงในประเทศไทยมีหลากหลาย เช่น เจ้าของเรือผู้ควบคุมเรือ หรือคนประจำเรือ ซึ่งแต่ละคนมีฐานะทางเศรษฐกิจและมีรายได้จากการทำประมงแตกต่างกัน เจ้าของเรือมีรายได้จากการทำประมงมาก เนื่องจากเป็นผู้ประกอบกิจการ และผู้ควบคุมเรือหรือคนประจำเรือก็มีรายได้จากการทำประมงรองลงมา ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับรายได้ในลักษณะที่เป็นค่าจ้างจากเจ้าของเรือ ซึ่งการที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดบทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมง สำหรับใช้ลงโทษเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือคนประจำเรือ โดยมีอัตราโทษปรับในอัตราที่สูง เนื่องจากมองว่าเรือประมงขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพในการทำประมงได้มากกว่าเรือประมงที่มีขนาดเล็กลงมา ส่งผลทำให้การบังคับใช้โทษปรับตามขนาดของเรือประมงในอัตราที่เท่ากันเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีสถานะแตกต่างกัน ทั้งในด้านฐานะทางการเงิน ฐานะของนายจ้าง ลูกจ้าง ส่งผลทำให้บทลงโทษปรับตามขนาดของเรือประมงเกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด เกิดเป็นการลงโทษคนรวยในอัตราโทษปรับที่เบา และในขณะเดียวกันเป็นการลงโทษคนจนในอัตราโทษที่รุนแรง ทำให้การบังคับใช้โทษปรับกับคนรวยไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันยับยั้งการกระทำความผิด ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดหลายคนไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษและกระทำความผิดซ้ำ เพราะมีความสามารถในการหาเงินมาชำระค่าปรับได้ และในอีกด้านหนึ่งผู้กระทำความผิดที่เป็นชาวประมงเล็ก ๆ ไม่สามารถแบกรับภาระค่าปรับได้ ทำให้เลิกประกอบอาชีพประมงไปก็มีอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อยเช่นกัน

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในประเด็นปัญหาดังกล่าวพบว่า ประเทศเยอรมนีมีการนำระบบโทษปรับแบบรายวันตามรายได้ (Day Fine) มาใช้ในประมวลกฎหมายอาญา GERMAN CRIMINAL CODE เพื่อใช้แก้ไขปัญหาลงโทษปรับที่ไม่เสมอภาคกันในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีสถานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดรับรู้ถึงบทลงโทษปรับที่เหมาะสมและได้รับผลกระทบจากการลงโทษอย่างเท่าเทียมกัน และนอกจากนี้ การกำหนดโทษปรับแบบรายวันตามรายได้นี้ อัตราโทษปรับยังมีความยืดหยุ่นและแปรผันได้ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้อัตราโทษปรับมีความทันสมัยอยู่เสมอในการลงโทษอีกด้วย จึงควรมานำปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดโทษปรับเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการข่มขู่ยับยั้งและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในคดีความผิดเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายของประเทศไทยได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้เกี่ยวกับปัญหาความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษปรับทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ทั้งสามประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. กรณีการกำหนดบทลงโทษปรับทางอาญาตามขนาดของเรือประมง เห็นควรกำหนดไว้เฉพาะในความผิดเกี่ยวกับการทำประมงหรือความผิดที่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำเท่านั้น และไม่ควรนำขนาดของเรือประมงมากำหนดบทลงโทษปรับในกรณีความผิดอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการทำประมงหรือความผิดที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น ความผิดเกี่ยวกับระบบติดตามเรือประมงตามมาตรา 81 (1) หรือความผิดเกี่ยวกับการไม่ยื่นเอกสารต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 82 หรือความผิดเกี่ยวกับเครื่องหมายประจำเรือหรือทะเบียนเรือตามมาตรา 165 ซึ่งทั้ง 3 มาตราดังกล่าว เป็นความผิดที่ไม่ได้เกี่ยวกับการทำประมง ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้นำแนวทางการกำหนดบทลงโทษปรับแบบตายตัวในอัตราขั้นต่ำ ขึ้นสูง ตามแบบอย่างของ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา และราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาเป็นแนวทางในการพิจารณา กำหนดบทลงโทษปรับให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

2. กรณีการพิจารณาลงโทษปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีดุลพินิจในการพิจารณากำหนดอัตราโทษปรับที่กว้างจนเกินไป เป็นเหตุให้การลงโทษปรับไม่มีมาตรฐานและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และยังมีการอาศัยช่องว่างนี้เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยการพิจารณาลงโทษปรับในอัตราขั้นต่ำสุดเพียงอย่างเดียวนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดคณะกรรมการเปรียบเทียบและหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ พ.ศ. 2561 ข้อ 8 จากเดิมที่กำหนดว่า “การพิจารณาเปรียบเทียบให้คณะกรรมการเปรียบเทียบแสวงหาข้อเท็จจริง เชิญพยานบุคคลหรือให้ส่งพยานเอกสารเท่าที่จำเป็นมาประกอบการพิจารณา และอาจเชิญผู้ต้องหาชี้แจงประเด็นต่าง ๆ และให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาจากพยานหลักฐาน ดังต่อไปนี้ รายงานการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ บันทึกการจับกุม (ถ้ามี) บันทึกคำให้การของผู้ต้องหา (ถ้ามี) พยานบุคคลหรือผู้ต้องหาที่เชิญมาชี้แจงข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง” ควรแก้ไขเป็น ตัดคำว่า (ถ้ามี) ออกไป และแก้ไข ข้อ 10 (3) จากเดิมที่กำหนดว่า “การกระทำความผิดที่มีการกำหนดโทษตามขนาด

ของเรือ ให้ปรับในอัตราโทษที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาจากขนาดของเรือ ...” เป็น “การกระทำ ความผิดที่มีการกำหนดโทษตามขนาดของเรือ ให้ปรับในอัตราโทษที่กำหนดไว้ โดยให้พิจารณา จากขนาดของเรือประมงมาคำนวณหาอัตราโทษปรับต่อหนึ่งตันกรอส สำหรับคำนวณอัตราค่าปรับ ต่อการกระทำความผิดในครั้งนั้น ...”

3. กรณีการบังคับใช้โทษปรับไม่มีประสิทธิภาพในการป้องปรามและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ กรณีการบังคับใช้โทษปรับที่ไม่สามารถยับยั้งป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดบางส่วนที่มีความสามารถในการนำเงินมาชำระค่าปรับได้ แม้จะมีการกำหนดบทลงโทษปรับเป็นสองเท่า ในกรณีมีการกระทำความผิดซ้ำไว้ก็ตาม ก็ไม่อาจทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ต่อบทลงโทษปรับได้ จึงทำให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้ กรณีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันซึ่งเป็นการลงโทษปรับคนรวย ด้วยที่ปรับที่เบา แต่ในขณะเดียวกันเป็นการลงโทษปรับคนจนด้วยโทษปรับที่รุนแรง และยังเป็น การสร้างภาระแก่ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน ดังนั้น จึงควรนำแนวทางของระบบการกำหนด โทษปรับตามวันและรายได้ (Day Fine) ตามแบบของประเทศเยอรมนี ซึ่งระบบโทษปรับตามวัน และรายได้นี้สามารถแปรผันได้ตามฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดและเป็นการบังคับใช้ โทษปรับที่มีความเสมอภาคกัน มาเป็นแนวทางในการแก้ไขบทลงโทษปรับทางอาญาตาม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้เกิดความเสมอ ภาคในการถูกลงโทษ และมีความเหมาะสมรายได้ของผู้กระทำความผิด อีกทั้งการกำหนดโทษปรับ มีสอดคล้องและแปรผันได้ตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อจะสามารถช่วยลดปัญหา การกระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ