

ปัญหาการดำเนินคดีอาญาภายใต้พระราชกำหนดการประมง พุทธศักราช 2558 ที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ กรณีศึกษาบทลงโทษทางอาญา ต่อการจัดทำเอกสารเข้า ออกเรือประมงพาณิชย์

กมลภัทร ลิ้มประเสริฐ¹ จิรวุฒิ ลิปิพันธ์² ดลนภา นันทวโรไพร³

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ (2) ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ทั้งในไทยและต่างประเทศ (3) วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ และ (4) สร้างมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ ผลการวิจัย พบว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นี้ มีปัญหาความจำเป็นเรื่องการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการทำการประมง และการติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือประมง มีขั้นตอน และความซับซ้อนมากเกินไป ปัญหาที่ปรับไม่ได้สัดส่วนทางอาญา และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งทางฝ่ายนิติบัญญัติควรเร่งตราพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่อย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการแก้ไขอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาพแห่งการกระทำความผิด ให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจถึงหลักกฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะเรื่องเจตนา กรมประมงควรลดระดับความยากในการกรอกเอกสารให้กับชาวประมง ผู้ควบคุมเรือ หรือไตเรือ ดังนั้น หากทางภาครัฐมีการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่จะสามารถช่วยเหลือ บรรเทาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่อาชีพประมงตลอดระยะเวลา 9 ปีที่ผ่านมาได้มากยิ่งขึ้น และเป็นกำลังใจให้กับผู้ประกอบการอาชีพประมงให้มีแรงกาย แรงใจในการประกอบอาชีพโดยสุจริต และยั่งยืนตลอดไปตราบชั่วลูกชั่วหลาน

คำสำคัญ: พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558; การประมงที่ผิดกฎหมาย; การประมงที่ขาดการรายงาน; การประมงที่ไร้การควบคุม

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
110/1-4 ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: nongning34@hotmail.com

^{2,3} คณะนิเทศศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

The Criminal Prosecution Problems Under the Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015): A Case Study of Criminal Penalties for Preparing Entry and Exit Documents for Commercial Fishing Vessels

Kamonlapat Limprasert¹ Jirawut Lipipun² Dolnapa Nuntawaroprai³

Abstract

This research article aims to (1) study the concepts, theories, and evolution of criminal prosecution problems in preparing port-in and port-out documents that affect commercial fisheries; (2) study comparative laws and problems in criminal prosecution in preparing port-in and port-out documents that affect commercial fishing both in Thailand and foreign countries; (3) analyze the problems of criminal prosecution in the preparation of port-in and port-out documents that affect commercial fishing; and (4) create legal measures necessary to solve the problem of criminal prosecution in the preparation of port-in and port-out documents that affect commercial fishing. The researcher used a qualitative research model, collected data through document research and in-depth interviews, and analyzed the data using content analysis techniques and interpretations from comparisons.

Findings are as follows: This Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 has a problem regarding the need for documentation regarding fishing operations, and installing monitoring devices for fishing vessels involves too many steps and is overly complex. The fines imposed are criminally disproportionate, and the enforcement of the law by government officials is problematic. The legislative branch should enact a new Royal Ordinance on Fisheries immediately. In particular, aligning the penalty rate with the nature of the offense would assist officials in relevant agencies in understanding the principles of the law as outlined in the Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558. Specifically, the Fisheries Department aims to make document preparation easier for fishermen, vessel masters, and captains. As a result, if the government enacts a new Royal Ordinance on Fisheries, it will assist in alleviating and resolving the suffering of fishing professionals over the last nine years while also encouraging them to have the physical and mental strength to pursue an honest career. Additionally, it will ensure the sustainability of future generations.

Keywords: Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015); Illegal Fishing; Unreported Fishing; Unregulated Fishing

Type of Article: Research Article

¹ Master of Laws students, Faculty of Law Pridi Bhanomyong, Dhurakij Pundit University
110/1-4 Prachachuen Road, Thung Song Hong, Lak Si, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: nongning34@hotmail.com

^{2,3} Faculty of Law Pridi Bhanomyong, Dhurakij Pundit University

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายประมงไทย มีต้นกำเนิดมาจากอากรค่าน้ำสมัยอยุธยา ซึ่งมีเจ้าภาษีส่งให้กับทางรัฐที่เรียกว่า “อากรค่าน้ำ” หรือถือได้ว่าเป็นกฎหมายจัดการทรัพยากร ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นเรื่องจัดการทรัพยากร และมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรโดยมีการเสียภาษีค่าน้ำตามที่รัฐกำหนด ในปี พ.ศ. 2528 มีการแก้พระราชบัญญัติฉบับนี้ 2-3 ครั้ง โดยเฉพาะในส่วนที่มีปัญหา เช่น มาตรา 28 ทวิ มาตรา 24 และมาตรา 64 ทวิ เนื้อหาระบุว่า เจ้าของเรือมีหน้าที่จ่ายค่าปรับ เนื่องจากมีทรัพยากรเหลือเพื่อจึงได้มีการคิดค้นเครื่องมือจับสัตว์น้ำในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการจับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในปฐมวัย ต่อมาได้มีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ออกภายใต้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามความมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ” ซึ่งใช้เฉพาะโทษทางอาญาที่ร้ายแรงเท่านั้น ทางรัฐบาลไทยหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ดำเนินการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยได้บัญญัติบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ทั้งหมด 53 มาตราในหมวด 11 และมาตรการทางปกครองไว้ทั้งหมด 14 มาตรา ซึ่งมีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรงโดยเฉพาะค่าปรับที่มีจำนวนสูงสุดถึงสามสิบล้านบาท และไม่ว่าทำอะไรก็ดูเป็นความผิดไปเสียหมด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพประมงไทยเป็นอย่างมาก รวมถึงโทษทางอาญาเหล่านี้ และกฎหมายประมงอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาปลดใบเหลืองที่ทางสหภาพยุโรป (Europe Union--EU) ได้มีประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลซึ่งได้ใช้ระยะเวลาแก้ไขภายในหกเดือน คือ พฤษภาคมถึงตุลาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่รวดเร็วเกินไป ซึ่งมีโทษปรับที่สูงเกินสัดส่วนแห่งการกระทำความผิดในโทษเล็กน้อย โดยไม่มีการเตือน รวมถึงการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง และผิดพลาดของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่มีการประสานงานของหน่วยงานที่ทำงานต่อเนื่องกันตามพระราชกำหนดฉบับนี้ อีกทั้งมีการออกกฎหมายบังคับศาลมิให้ศาลมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณคดี เช่น ความผิดเกี่ยวกับการดำเนินการเอกสารเข้าออกเรือประมง ตามมาตรา 81 (2) ประกอบมาตรา 82 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งมีทั้งหมด 12 รายการ อันมีความละเอียดมาก ซึ่งเอกสารที่ใช้เป็นเอกสารทางราชการ ชาวประมงผู้ควบคุมเรือ หรือไตเรือ มีความรู้ค่อนข้างน้อยสามารถกระทำได้โดยง่าย หรือเจ้าหน้าที่รัฐมิได้จบทางนิติศาสตร์ แต่จบทางด้านประมงกับวิทยาศาสตร์มา จึงไม่สามารถตีความ และเข้าใจในเรื่อง “หลักเจตนา” ได้ เมื่อชาวประมงกระทำการครบองค์ประกอบภายนอกก็ย่อมถูกเจ้าหน้าที่รัฐกล่าวหา และตั้งข้อหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 คือ ไม่ว่าจะประมงพาณิชย์ ประมงพื้นบ้าน โรงงานแปรรูปอาหารทะเล รวมถึงธุรกิจต่อเนื่องเกี่ยวกับอาหารทะเลอื่น ๆ สร้างปัญหาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างมากมาย รวมถึงครอบครัวของชาวประมงเองตลอดจนครอบครัวของแรงงานประมง หรือเจ้าของเรือบางคนถึงขั้นผูกคอตาย หรือล้มละลาย เพราะไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือนำเงินมาชำระค่าปรับที่สูงเกินส่วนได้ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ฉบับนี้ นอกจากนี้มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป รวมถึงมีการลงโทษด้วยมาตรการทางปกครองทับซ้อนกับโทษทางอาญาก็มี (Sirichai-ekawat, Personal communication, March 16, 2024) ซึ่งต่างจากกฎหมายประมงของต่างประเทศ อันได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งทั้งสามประเทศนี้ ไม่มีค่าปรับสูงในกรณีความผิดเกี่ยวกับเอกสารในการทำการประมงเหมือนเช่นประเทศไทย ซึ่งมีทั้งความยาก ซับซ้อน และแทบไม่สามารถทำให้ถูกต้องได้



ภาพ 1 กระบวนการทำธุรกิจประมง

กระบวนการทำธุรกิจประมงนั้นค่อนข้างมีความซับซ้อน ดังจะเห็นได้จากภาพ 1 กระบวนการทำธุรกิจประมง ที่พบว่า เริ่มต้นจากการหาแหล่งเงินทุน เช่น ธนาคาร มีการเริ่มสร้างเรือที่อยู่ต่อเรือโดยใช้ช่างฝีมือเฉพาะทาง มีการซื้ออุปกรณ์จากโรงกลึง โรงหล่อโลหะ ไม้ ทองเหลือง เหล็ก เป็นต้น เจ้าของเรือประมงต้องไปติดต่อซื้อสินค้า เช่นเครื่องจักรต่างๆจากบริษัทนำเข้า ในการสร้างเรือหนึ่งลำจะต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น เพลลา ใบจักร ทางเสือ เครื่องกว้าน อวน สลึง สมอ เรด้า ชวาวด์เตอร์ ระบบติดตามเรือ (VMS) เป็นต้น ซึ่งต้องซื้อมาจากร้านอุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ของเรือ และซื้ออวนจากร้านที่ทำอวนโดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่า กว่าชาวประมงจะสร้างเรือให้เสร็จสิ้นในแต่ละลำต้องใช้เงินทุน เสียดอกเบี้ยจากธนาคาร มีค่าใช้จ่ายในการจ้างงานกับช่างที่มีความชำนาญเฉพาะทาง รวมถึงบริษัทนำเข้าเครื่องจักร หรืออะไหล่ และอุปกรณ์ที่สำคัญต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีใช้เรื่องง่ายเลยในการประกอบธุรกิจเรือประมงเช่นนี้ ชาวประมงจะต้องมีความอดทน และมีความพยายามเป็นอย่างมาก ในการสร้างธุรกิจของพวกเขาเอง ชาวประมงบางรายก็เริ่มต้นจากการพายเรือจับปลาตกเบ็ดขาย พัฒนาตนเองมาเป็นประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก เก็บหอมรอมริบด้วยความมานะ และยากลำบาก หรือกู้หนี้ยืมสินมาสร้างเรือประมงพาณิชย์ด้วยสองมือ และความสามารถของตนเอง



ภาพ 2 Operation Plan

ส่วนขั้นตอนของเรือประมงตั้งแต่เริ่มต้นเตรียมการก่อนออกทะเล พบว่า เมื่อเรือจะออกจะต้องแจ้งเวลาออกกับ PIPO หรือศูนย์ Port-in Port-out ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ชาวประมงมักเรียกสั้น ๆ กันว่า “ไปไป” หรือ “ไปไป” โดยเจ้าของเรือหรือผู้จัดการเรือจะต้องยื่นเอกสารทั้งหมด 12 รายการ ได้แก่ ทะเบียนเรือไทย ใบอนุญาตใช้เรือ ใบประกาศนียบัตรผู้ควบคุมเรือ ใบประกาศนียบัตรช่างเครื่องยนต์เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง บัตรประชาชน ผู้ควบคุมเรือ บัตรประชาชนช่างเครื่องยนต์เรือ หรือบัตรประจำตัวคนไม่มีสัญชาติไทย บัญชีรายชื่อ และหนังสือคนประจำเรือ ในกรณีคนประจำเรือไม่มีสัญชาติไทยต้องได้รับใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว หลักฐานการติดตั้งเครื่องติดตามเรือ (VMS) หลักฐานการตรวจอุปกรณ์ความปลอดภัย หลักฐานการตรวจสอบอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามมาตรา 81 (3) ประกอบกับมาตรา 82 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 หากฝ่าฝืนมีโทษปรับตามมาตรา 152 คือ โทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองล้านบาท โดยพิจารณาโทษปรับจากขนาดเรือ หากชาวประมงไม่ยอมเสียค่าปรับ ถือว่าเป็นการทำประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 114 (3) ชาวประมงผู้กระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวจะถูกให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีอำนาจสั่ง เช่น ยึดสัตว์น้ำ สั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือถูกสั่งกักเรือ หากถูกคำสั่งตามมาตรา 113 ชาวประมงคนนั้นจะเข้าลักษณะต้องห้ามไม่สามารถขอรับใบอนุญาตได้ตามมาตรา 39 (3) อีกด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ สมมติเจ้าของเรือมีเรือประมงทั้งหมด 5 ลำ มีเรือที่กระทำความผิดเพียงหนึ่งลำก็ตาม ก็ไม่สามารถขอใบอนุญาตได้ทั้งหมด 5 ลำ ด้วยเหตุนี้ชาวประมงเมื่อถูกเจ้าหน้าที่กล่าวหาและตั้งข้อหาแล้ว ส่วนใหญ่จึงจำยอมสารภาพผิด และจ่ายค่าปรับเพื่อมิให้ได้รับผลกระทบดังกล่าว จากนั้นเรือประมงก็แล่นไปสู่ทะเลเพื่อทำการประมงโดยจับสัตว์น้ำในทะเล โดยต้องมีการบันทึกการจับปลาโดยละเอียดว่า เริ่มลงอวนเวลาใด ณ ที่ใด (ละติจูด ลองจิจูด ที่เท่าไร) กู้วนเวลาใด ได้ปลาอะไรบ้าง ตามแบบฟอร์มสมุดทำการประมง (Log Book) ของกรมประมง (ซึ่งยากสำหรับผู้ควบคุมเรือหรือได้งเรือที่มีความรู้น้อย) ตามมาตรา 81 (2) แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 หากฝ่าฝืนถูกระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองล้านบาท โดยพิจารณาโทษปรับจากขนาดเรือ ตามมาตรา 152 หากชาวประมงไม่ยอมเสียค่าปรับ ถือว่าเป็นการทำประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 114 (3) และจะถูกให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีอำนาจสั่ง เช่น ยึดสัตว์น้ำ สั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกสั่งกักเรือ หากถูกคำสั่งตามมาตรา 113 ชาวประมงคนนั้นจะเข้าลักษณะต้องห้ามไม่สามารถขอรับใบอนุญาตได้ตามมาตรา 39 (3) เช่นเดียวกันกับกรณีฝ่าฝืนการแจ้งเข้าแจ้งออก เมื่อจับสัตว์น้ำเสร็จ ชาวประมงก็ต้องแจ้งเวลาเข้าฝั่งกับ PIPO หรือศูนย์ Port-In Port-Out แล้วนำปลา หรือสัตว์น้ำที่จับได้ไปขึ้นที่ท่าเอกชน หรือองค์กรสะพานปลาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยทำเรือ ต้องทำเอกสารกำกับการณ์ขนส่งสินค้า สัตว์น้ำ เพื่อนำส่งแพปลา ขึ้นต่อมา ทางเจ้าของเรือประมงจะบรรทุกสินค้าประมงโดยรถของตนเอง หรือทำการจ้างรถตู้เย็น หรือรถบรรทุกปลา ไปยังตลาดปลา หรือสะพานปลา

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้พบปัญหาการดำเนินคดีอาญาภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ กรณีศึกษาบทลงโทษทางอาญาต่อการจัดทำเอกสารเข้าออกเรือประมงพาณิชย์ ได้แก่ ปัญหาความจำเป็นเรื่องการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการทำการประมงและติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือ ปัญหาค่าปรับไม่ได้สัดส่วนทางอาญากรณีที่มีการกระทำความผิดเล็กน้อย และปัญหาการใช้อำนาจ

ของเจ้าหน้าที่รัฐ บางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจเกินพอดี ตลอดทั้งมีการตีความกฎหมายในเรื่องเจตนาที่ไม่ถูกต้อง ที่จะต้องหาแนวทางแก้ไขต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลต่อประมงพาณิชย์
2. เพื่อศึกษากฎหมายเปรียบเทียบปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ทั้งในไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์
4. เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีความได้สัดส่วน หลักนิติเศรษฐศาสตร์ แนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับโทษปรับ แนวความคิดกฎหมายประมง ทฤษฎีความได้สัดส่วน หลักนิติเศรษฐศาสตร์ หลักเกณฑ์การกำหนดโทษปรับของต่างประเทศ ได้แก่ Fisheries Act 1949 ของญี่ปุ่น Fisheries Act 1991 ของเครือรัฐออสเตรเลีย และ Fisheries Code 1998 ของฟิลิปปินส์ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เกี่ยวกับบทลงโทษทางอาญาต่อการจัดทำเอกสารเข้าออกเรือประมงพาณิชย์
2. ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านประมงทั้งหมด 5 คน ได้แก่ ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิของสมาคมประมงแห่งประเทศไทย 1 คน เจ้าหน้าที่ของกรมประมง 1 คน และชาวประมง 2 คน

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์
2. ทำให้ทราบกฎหมายเปรียบเทียบของไทย และต่างประเทศต่อปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์
3. ทำให้วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์
4. ทำให้สามารถสร้างมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินคดีอาญาในการจัดทำเอกสารเข้าออกที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดกฎหมายประมง

กฎหมายประมง คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการล่าสัตว์น้ำ ซึ่งประกอบด้วยประมงน้ำจืด และประมงน้ำเค็ม ซึ่งการทำประมงจะเป็นอาชีพในการเลี้ยงตนที่สร้างรายได้ให้กับประชาชนในหลากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีภูมิศาสตร์ติดกับทะเล เช่น ราชอาณาจักรไทย เครือรัฐออสเตรเลีย ญี่ปุ่น อังกฤษ สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีกรอบกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรทางน้ำไว้อีกด้วย

สำหรับกฎหมายประมงไทย พบว่า มีต้นกำเนิดมาจากอากรค่าน้ำสมัยอยุธยา ซึ่งมีเจ้าภาษีส่งให้กับทางรัฐที่เรียกว่า “อากรค่าน้ำ” หรือถือได้ว่าเป็นกฎหมายจัดการทรัพยากร ต่อมาในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นเรื่องจัดการทรัพยากรและมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร โดยมีการเสียภาษีค่าน้ำตามที่รัฐกำหนด ในปี พ.ศ. 2528 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ 2-3 ครั้ง โดยเฉพาะในส่วนที่มีปัญหา เช่น มาตรา 28 ทวิ มาตรา 24 และมาตรา 64 ทวิ โดยเนื้อหาระบุว่าเจ้าของเรือมีหน้าที่จ่ายค่าปรับเนื่องจากมีทรัพยากรเหลือเพื่อจึงได้มีการคิดค้นเครื่องมือจับสัตว์น้ำในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาในการจับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในปฐมวัย ต่อมาได้มีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ออกภายใต้คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามความในมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งทางรัฐบาลไทยหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ดำเนินการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในการแก้ปัญหาปลดใบเหลืองที่ทางสหภาพยุโรป (Europe Union หรือ EU) ได้มีประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลซึ่งมาจากการรัฐประหารได้ใช้ระยะเวลาแก้ไขภายใน 6 เดือน คือ เดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่รวดเร็วเกินไป ต่อมาเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) สหภาพยุโรป (Europe Union--EU) ได้มีประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการโดยได้ให้ใบเหลือง โดยระบุว่า ไทยเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) พร้อมทั้งแนะนำให้ประเทศไทยแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และดำเนินการจัดการการประมงทะเลของไทยให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป ที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรป เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยให้ระยะเวลาประเทศไทยในการเสนอแผนการแก้ไขภายในหกเดือน คือ เดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม พ.ศ. 2558 หากไม่สามารถนำเสนองานแก้ไขได้สำเร็จจะระงับการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงไทยเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป ด้วยความเข้าใจผิดในเหตุข้างต้นของรัฐบาลในขณะนั้นที่เข้าใจว่าสหภาพยุโรปให้เวลาประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหกเดือน ประกอบกับการต้องการให้สหภาพยุโรปยอมรับสถานะการเป็นรัฐประหาร (คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีที่มาจากจากรัฐประหาร) ของตน จึงได้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกประเทศไทยจึงมีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ออกภายใต้คำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามความมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขึ้นบังคับใช้ในทันที โดยไม่มีการรับฟังความเห็นของประชาชน หรือการให้เวลาผู้ถูกบังคับใช้ได้มีโอกาสดำเนินการ แม้จะมีหลักการและบทบัญญัติที่ใหม่ที่บังคับใช้มาก่อน มีอัตราโทษปรับที่สูงมาก และไม่ได้สัดส่วนในทางอาญา ในการกำหนดโทษปรับซึ่งในพระราชกำหนด

ฉบับนี้ มีค่าปรับขั้นสูงสุดถึงสามสิบล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 ในความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ซึ่งมีโทษปรับเพียงหนึ่งแสนบาทเท่านั้น (Sirichai-ekawat, Personal communication, March 16, 2024)

ภาพรวมประเทศต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) สหภาพยุโรปได้ออก “ใบเหลือง” ให้แก่ประเทศเบลีส กัมพูชา ฟิจิ ปานามา ศรีลังกา โตโก และวานูอาตู ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการประมงระหว่างประเทศและกฎระเบียบแบบข้อกำหนดของสหภาพยุโรป ใบเหลืองเน้นความจำเป็นในการดำเนินการอย่างรวดเร็วเพื่อให้ประเทศเหล่านี้ทำการปรับปรุงระบบการจัดการประมงภายในประเทศและกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยประเทศเบลีส กัมพูชา และกินี ได้รับ “ใบแดง” ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2013 เนื่องจากไม่มีความคืบหน้าที่เพียงพอ ส่วนศรีลังกาได้รับใบแดงในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2014 ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่มีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงระบบการจัดการและการควบคุมการประมง ตลอดจนมีเจตจำนงค์ที่จะให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสหภาพยุโรปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในช่วงระยะเวลาสองปีครึ่ง ประเทศเหล่านี้ได้รับการแก้ไขกฎหมายและนโยบายที่สำคัญ รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อเพิ่มการตรวจสอบและควบคุมน่านน้ำของแต่ละประเทศ มีการใช้นโยบายใหม่เพื่อเสริมสร้างการตรวจสอบในท่าเรือ ปฏิรูประบบทะเบียนเรือโดยสิ้นเชิง และยกเลิกการลงจดทะเบียนเรือที่มีประวัติการทำการประมง IUU การลดกองเรือประมงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับขนาดของเรือปริมาณของทรัพยากรที่มีอยู่ในน่านน้ำของตน โดยมีการตรวจสอบการควบคุมและการเฝ้าระวังในประเทศอย่างแท้จริง การปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศและการใช้กรอบกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้กับการทำการประมงแบบ IUU ของกองเรือประมงน่านน้ำเสริมสร้างมาตรการลงโทษและบังคับใช้กับเรือที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการทำการประมงแบบ IUU การงบประมาณและจัดอัตรากำลังสำหรับฝ่ายบริหารและฝ่ายควบคุมการประมงให้เหมาะสมและเพียงพอ

มีประเทศเบลีส ฟิจิ ปานามา โตโก และวานูอาตู ถูกถอนใบเหลืองออกในปี ค.ศ. 2004 โดยเนื่องจากได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง ในทางตรงกันข้ามกัมพูชา กินี และศรีลังกาไม่สามารถดำเนินการปฏิรูปที่จำเป็นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่ระบุโดยสหภาพยุโรป และทำให้สถานะยังคงเป็นสีใบแดงต่อไป ในกลางปี ค.ศ. 2015 และทันทีที่ประเทศเหล่านี้จัดการข้อบกพร่องในระบบเพื่อแก้ไขปัญหการทำการประมง IUU ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการฯ จะตรวจสอบสถานะของแต่ละประเทศอีกครั้ง (Sirichai-ekawat, n.d., p. 41)

สำหรับการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) เป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ที่อนุสัญญาได้ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการขยายเขตทะเลของตนออกไปได้ไกลถึง 200 ไมล์ทะเล โดยรัฐชายฝั่งนั้นจะต้องมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในเขตทะเลดังกล่าวให้เกิดความยั่งยืนด้วย (ข้อ 21 ว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต และข้อ 62 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต) IUU ไม่ถูกต้องโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่การกระทำความผิดต้องมี 3 องค์ประกอบด้วยกัน ดังนี้ (Nantawaroprai, 2024)

1. Illegal Fishing เป็นการทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศต่าง ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบและกฎหมายที่กำหนดขึ้นหรือฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการประมง รวมทั้งพันธกรณีตามความตกลงหรือร่วมมือทางประมงในภูมิภาคด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่รัฐที่จะต้องจัดการทรัพยากร เช่น เรือประมงไม่จดทะเบียนนั้นไปจับปลา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำการประมงที่เป็นความผิดอันร้ายแรง หรือเรือมีทะเบียนเรือ

แต่ไม่มีใบอนุญาตทำการประมง

2. Unreported Fishing เป็นการทำการประมงโดยไม่รายงานหรือรายงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ต่อหน่วยงานที่ดูแลการประมงแห่งชาติหรือองค์การบริหารจัดการประมงในภูมิภาค

3. Unregulated Fishing เป็นกรณีการทำประมงในเขตพื้นที่ต่าง ๆ โดยเรือไม่ปรากฏสัญชาติหรือเรือที่ไม่ติดธงของประเทศเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรการที่กำหนดขึ้นรวมทั้งทำการประมงในที่สงวนที่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์ไว้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 องค์การอาหาร และเกษตรแห่งชาติ (Food and Agriculture Organization FAO) ได้พัฒนา “จรรยาบรรณในการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (FAOs Code of Conduct for Responsible Fisheries--CCRE)” เพื่อเป็นมาตรการความร่วมมือที่ให้ประเทศสมาชิก PAO นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมงของแต่ละประเทศตามความสมัครใจเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ในขณะเดียวกัน FAO ได้กำหนดคุณลักษณะของการประมงที่ไม่สอดคล้องกับจรรยาบรรณดังกล่าว ได้แก่ “การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม” หรือ IUU Fishing (การประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย) นั่นเอง ดังนั้น FAO จึงได้พัฒนาเครื่องมือขึ้น ในปี พ.ศ. 2554 เรียกว่า “แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกันลด และเลิกการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม” (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate illegal, Unreported and Unregulated Fishing--IPOA-IUU) เพื่อให้ประเทศสมาชิกลำนำไปใช้เป็นแนวทางอ้างอิงในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติของตน (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated fishing--NPOA-IUU) (Sirichai-ekawat, n.d., p. 41)

ทฤษฎีความได้สัดส่วน

การกำหนดโทษทางอาญาจะต้องมีความพอเหมาะพอดี กำหนดเท่าที่จำเป็นในวิธีทางที่น้อยที่สุด ไม่มากเกินไปและน้อยเกินไป โดยดูจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งความผิดนั้น ๆ ว่ามีผลกระทบต่อสังคมโดยภาพรวมมากน้อยเพียงใด อีกทั้งผู้กำหนดโทษจะต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบโดยปราศจากอคติ ไม่ทำตามอำเภอใจ และเต็มเปี่ยมไปด้วยหัวใจแห่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง (Srisanit, 2020, p. 145)

หลักนิติเศรษฐศาสตร์

ความยุติธรรมที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในสังคมผ่านทางรูปแบบการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลจากการรวบรวมข้อมูลตามข้อเท็จจริงต่าง ๆ และนำมาสรุปเป็นแนวคิดหรือทฤษฎี โดยอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างความมีประสิทธิภาพกับความยุติธรรม ซึ่งหากความมีประสิทธิภาพกับความยุติธรรมสามารถอธิบายไปด้วยกันได้ย่อมหมายความว่า เป็นความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง (Junvith, 2011, pp. 1-2)

หลักเกณฑ์การกำหนดโทษปรับของต่างประเทศ

หลักเกณฑ์การกำหนดโทษปรับจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และโดยทั่วไปแล้วจะพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความรุนแรงของความผิดกฎหมาย ความเสี่ยงที่จะถูกจับ ระยะเวลาที่ผู้กระทำทำผิดกฎหมาย

และความสามารถในการจ่ายเงินโทษปรับ เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วหลักเกณฑ์การกำหนดโทษปรับจะใช้หลักการเทียบค่าของการกระทำผิดกฎหมายกับความสามารถในการจ่ายเงินของผู้กระทำ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับฐานะเศรษฐกิจและสังคมของผู้กระทำด้วย (Petchdee, 2018)

ญี่ปุ่น (Fisheries Act 1949) โทษปรับที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประมงในญี่ปุ่นจะขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยกฎหมายการประมงและกฎหมายการควบคุมการประมงของญี่ปุ่นกำหนดโทษปรับตามลักษณะของการฝ่าฝืน ดังนี้

การประมงในพื้นที่ที่เป็นส่วนหนึ่งของญี่ปุ่นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนข้อกำหนดของใบอนุญาต หรือการตกปลาในพื้นที่ที่มีการกำหนดห้ามตามกฎหมายจะถูกปรับไม่เกิน 2 ล้านเยน หรือประมาณ 18,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 502,690 บาทไทย

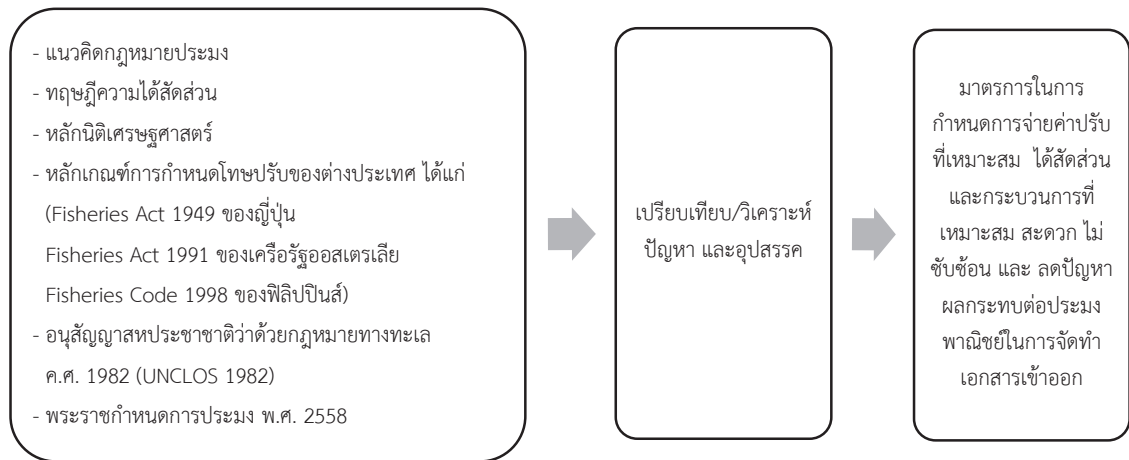
การทำการประมงในพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนข้อกำหนดของใบอนุญาต โดยมีการใช้เครื่องมือการประมงที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือกฎหมายห้าม หรือการประมงตามกฎหมาย แต่ใช้เครื่องมือหรือวิธีการฝ่าฝืนกฎหมายจะถูกปรับไม่เกิน 3 ล้านเยน หรือประมาณ 27,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 754,035 บาทไทย ดังนั้น จะเห็นว่า กฎหมายประมงของญี่ปุ่นนั้นมีโทษปรับที่รุนแรง เฉพาะกรณีที่มีการทำการประมงอันเป็นการส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลอย่างร้ายแรง หรือการทำการประมงโดยไม่อนุญาตจากทางภาครัฐเท่านั้น ซึ่งในกฎหมายประมงของญี่ปุ่นนี้ไม่มีโทษปรับเกี่ยวกับการแจ้งเข้าแจ้งออกแต่อย่างใด เหมือนเช่นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ของประเทศไทย

เครือรัฐออสเตรเลีย (Fisheries Act 1991) โทษปรับในกฎหมายประมงเครือรัฐออสเตรเลียจะขึ้นอยู่กับความรุนแรงของความผิดกฎหมาย โดยในบางกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายประมงอาจถูกกำหนดโทษปรับเป็นจำนวนเงินสูงมาก เช่น การประมงในเขตหวงห้าม โดยมีโทษปรับสูงสุดถึง 1.1 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือ 24,767,710 บาทไทย และในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายประมงเป็นครั้งแรกและมีความผิดเล็กน้อย โทษปรับที่กำหนดจะต่ำกว่านั้น โดยเฉลี่ยการละเมิดกฎหมายประมงอาจถูกกำหนดโทษปรับประมาณ 1,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือ 22,516.10 บาท

ดังนั้น จะเห็นว่า กฎหมายประมงในเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น ก็มีโทษปรับที่รุนแรง กรณีที่เป็นการทำการประมงที่เป็นการทำลายทรัพยากรทางทะเลอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับกฎหมายประมงในญี่ปุ่นดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น นอกจากนี้ ในส่วนที่เป็นความผิดครั้งแรก และมีความผิดเล็กน้อยจะมีการตีเตือนชาวประมงโดยใช้วิธีการปรับน้อยกว่าอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน และไม่มีกำหนดโทษปรับที่รุนแรงกรณีมีการแจ้งเข้าแจ้งออก ดังเช่นในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ของประเทศไทย

ฟิลิปปินส์ (Fisheries Code 1998) ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกปรับเป็นเงินจำนวนเงินอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความผิดที่กระทำ ค่าปรับสามารถบังคับใช้กับบุคคล เจ้าของเรือประมง หรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการประมงที่ผิดกฎหมายได้ ทั้งนี้ สังเกตได้ว่ากฎหมายประมงของฟิลิปปินส์นี้ มีความมุ่งเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลเช่นเดียวกับทางญี่ปุ่น และเครือรัฐออสเตรเลีย เมื่อได้ศึกษาในเนื้อหาแล้ว พบว่า ไม่มี การวางหลักให้โทษปรับที่รุนแรง กรณีการแจ้งเข้า แจ้งออก ดังเช่นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ของประเทศไทย

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย



ภาพ 3 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยทำการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจาก ตำรา หนังสือ บทความในวารสาร งานวิจัย คำพิพากษาศาลสูง และเอกสารที่อยู่ในเว็บไซต์ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา การดำเนินคดีอาญาภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ กรณีศึกษา บทลงโทษทางอาญาต่อการจัดทำเอกสารเข้าออกเรือประมงพาณิชย์

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างเป็น แบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 คน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาการดำเนินคดีอาญาภายใต้พระราชกำหนดการประมง พุทธศักราช 2558 ที่มีผลกระทบต่อประมงพาณิชย์ กรณีศึกษาบทลงโทษทางอาญาต่อการจัดทำเอกสารเข้า ออกเรือประมงพาณิชย์” พบผลการวิจัย ดังนี้

ปัญหาความจำเป็นเรื่องการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการทำการประมงและการติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือประมง

กรมประมงควรลดภาระการจัดทำเอกสารของชาวประมงโดยอาจมีการให้จ้างเฉพาะช่วงแรกของการ ทำประมง จากนั้นใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการตรวจสอบและสแกนเอกสารต่าง ๆ โดยทางกรมประมงควร ประสานงานกับกรมเจ้าท่า ซึ่งมีระบบ E285 อยู่แล้วในการบันทึกเอกสารต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นเพียง ซึ่งจากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า มีเพียง 3 รายการที่จำเป็น คือ สมุดบันทึกการทำประมง ใบอนุญาตการใช้เรือ และใบทะเบียนเรือ

กรณีการติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือประมง หรือ VMS นั้น เห็นว่า มีความจำเป็นเช่นเดียวกันเพราะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เป็นเรื่องของการตรวจสอบย้อนกลับเหมือนกัน ข้อดีคือมีการตรวจสอบเรือได้แม่นยำในการกระทำความผิดของเรือ ในทางปฏิบัติ อุปกรณ์ติดตามเรือประมงหรือ VMS นั้น มีข้อบกพร่องคือเป็นระบบดาวเทียมมีการ Error เมื่อเกินกว่าร้อยละ 200 เมตร ทำให้เจ้าหน้าที่บางรายผู้ไม่รู้หลักเกณฑ์การตีความกฎหมายในเรื่อง “เจตนา” ใช้ระบบกล่าวหา และตั้งข้อหาว่าชาวประมงกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เห็นว่า กรมประมงควรมีความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ควรลดความยากและจำนวนในการจัดทำเอกสาร และควรหาวิธีแก้ปัญหาค่าความไม่เสถียรของระบบติดตามเรือประมง รวมถึงทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ตีความกฎหมายให้ถูกต้อง

ปัญหาค่าปรับไม่ได้สัดส่วนทางอาญา กรณีที่มีการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย

การออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นี้ ไม่มีความละเอียดรอบคอบ เพราะออกกฎหมายโดยเร่งรีบเกินไปไม่ได้ปรึกษาผู้ประกอบอาชีพประมงที่ได้รับผลกระทบเป็นวง และไม่มี การชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการใหม่ ๆ ตลอดจนไม่มีการไตร่ตรองทบทวนก่อนออกกฎหมายว่าวิธีชีวิตของผู้ประกอบอาชีพประมงในประเทศไทย มีความแตกต่างจากทางแถบยุโรป หรือประเทศอื่น ๆ โดยสิ้นเชิง อีกทั้งมีการกำหนดโทษปรับรุนแรงเกินไปไม่ได้สัดส่วนแห่งการกระทำความผิดทางอาญา มีการลงโทษทางอาญาทับซ้อนกันเกินความจำเป็น ในการกำหนดโทษปรับให้ได้สัดส่วนในทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นั้นควรแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีหนึ่ง โทษปรับในความผิดที่มีการทำการประมงอันเป็นการทำลายทรัพยากรทางทะเลอย่างร้ายแรงควรปรับในอัตราโทษสูง เช่น การจับปลาในฤดูวางไข่ การจับปลาโดยใช้สารพิษ การจับปลาในเขตหวงห้าม ใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง ทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาตซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ทำให้อนาคตอาจขาดแคลนทรัพยากรทางธรรมชาติได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างร้ายแรงต่อประเทศไทย

กรณีที่สอง ในโทษที่มีความผิดเล็กน้อยไม่ควรกำหนดเป็นโทษร้ายแรง ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เช่น ตามมาตรา 114 ได้วางหลักว่า การกระทำดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการทำประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 113 เพราะไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 81 ประกอบกับมาตรา 82 ในการแจ้งเอกสารเข้าออกนิตพลาตซึ่งได้กล่าวเอาไว้ข้างต้นแล้วว่า มีรายละเอียดค่อนข้างมาก และมีเอกสารจำนวน 12 รายการ ซึ่งมีความละเอียดมากประกอบกับผู้ควบคุมเรือ หรือไตเรือซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ไม่ถนัดในการกรอกเอกสารทางราชการ จึงสามารถที่ผิดพลาดได้โดยง่ายโดยไม่เจตนา หรือคนงานในเรือประมงมีการเข้าออกหรือกลับบ้านเจ้าของเรือประมงมาเดินเล่น ลืมแจ้งผู้ที่กลับมาเพียงหนึ่งรายชื่อ จึงยึดสัตว์น้ำ อุปกรณ์ทำการประมง และห้ามทำการประมงเป็นระยะเวลา 30 ถึง 90 วัน ซึ่งที่เป็นการลงโทษที่เกินสัดส่วนในการกระทำความผิดเป็นอย่างมาก กรณีลูกจ้างแรงงานในเรือสมควรเสียค่าปรับ หากอยู่ในเรือซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เพราะไม่ต้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) อันได้ระบุไว้ว่า การจับคนชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งจะต้องมีระยะเวลาระบุไว้ซึ่งประเทศไทยมิได้ระบุไว้ดังเช่น อนุสัญญานี้หากมีการฝ่าฝืนการทำประมงที่ถูกเรือซึ่งเป็นชาวรัฐอื่นถูกจับหรือเป็นคนสัญชาติอื่นถูกจับลูกเรืออาจต้องติดคุกระยะเวลานานหรือถูกปรับโดยต้องเสียค่าปรับเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้ทางภาครัฐมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการวางหลักประกันตามหลักของ Unclos หรืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้

วางหลักเรื่องการกักเรือไว้ในข้อ 73 ว่า การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งของเรือที่ถูกจับกุม และ ลูกเรือจะได้รับการปล่อยโดยพลัน เมื่อมีการวางเงินประกัน หรือหลักประกันอื่น ๆ ที่สมเหตุสมผลก็ตาม แต่ในการวางหลักประกันนั้นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่ชาวประมงจะนำมาวางได้ในยุคเศรษฐกิจเช่นนี้ จึงทำให้หลักเกณฑ์ในประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการวางเงินประกันแทนการยึดเครื่องมือทำการประมง หรือกักเรือประมง พ.ศ. 2566 นี้ ไม่สามารถบังคับใช้ได้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการของ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) หรือการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนั้น ผู้ออกกฎหมายควรพิจารณาถึงความเหมาะสม ความยุติธรรม และความได้สัดส่วนของโทษในการกระทำความผิดทางอาญาประกอบด้วย รวมถึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เชื่อมโยงต่อวิธีการประกอบอาชีพของชาวประมงไทยให้สามารถปฏิบัติตามได้จริง มีความสะดวกและง่ายในการกรอก ไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน หรือเอกสารมากเกินกว่าที่ชาวประมงจะสามารถทำได้ ไม่ควรกำหนดโทษทางอาญาในความผิดอันเกี่ยวกับเอกสาร การกำหนดโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เห็นว่า ควรกำหนดโทษปรับสูงสุดไม่เกินหนึ่งล้านบาท และโทษที่ปรับสูงควรเป็นโทษที่มีการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ หรือเป็นการกระทำความผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น กฎหมายประมงในญี่ปุ่น เครื่องเรือออสเตรเลีย พิลลิปินส์ ส่วนความผิดเล็กน้อยเช่นความผิดอันเกี่ยวกับเอกสารควรมีการตักเตือน หรืออบรมให้แก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อน และทางรัฐควรออกหลักเกณฑ์ในการกรอกเอกสารให้สามารถกรอกได้ง่าย สะดวก และมีความเหมาะสมกับวิถีชีวิตของชาวประมง ในการกำหนดโทษปรับนั้นควรปรับเพียงเล็กน้อยก็เพียงพอแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับความผิดที่ไม่รุนแรง

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

ภาครัฐมีความบกพร่องการให้ความรู้แก่บุคลากรตามหน่วยงานของรัฐ ในการตีความกฎหมายประมง โดยเฉพาะเรื่อง “เจตนา” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายอาญา อันจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการตีความตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สาเหตุหนึ่งที่พบ คือ เจ้าหน้าที่ของกรมประมงส่วนมาก จบการศึกษามาจากคณะประมง หรือวิทยาศาสตร์ จึงไม่สามารถเข้าใจหลักเจตนาได้ ทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นในการพิจารณาการกระทำความผิดของชาวประมง เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ตีความกฎหมายไม่ตรงกัน หากเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่ร้ายแรง ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่มีการตักเตือนให้ไปแก้ไขก่อน แต่เจ้าหน้าที่กระทำการจับกุมทันทีทันใด

นอกจากนี้ ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นั้นได้บัญญัติให้ใช้ระบบกล่าวหาโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 17/2559 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้จัดตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายประมงด้วย กฎหมายนี้ทำให้การตีความกฎหมายไม่เป็นที่แน่นอนเพราะมีหน่วยงานบางหน่วยงานนั้นขาดความเชี่ยวชาญทางด้านประมงมาเกี่ยวข้องเช่น ตำรวจ ตำรวจน้ำ ทหารเรือ หรือ IUU HUNTER ซึ่งเป็นหน่วยเฉพาะกิจในการไล่ล่าชาวประมงที่กระทำความผิดกฎหมาย และหากมีหน่วยงานหนึ่งโต้แย้งหน่วยงานอื่นก็ไม่กล้าที่จะบอกว่าจะไม่ถูกต้อง แต่ปัจจุบันประกาศดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว อีกทั้งมีเรื่องระเบียบรางวัลนำจับที่กำลังจะออก ระเบียบออกมาซึ่งได้วางหลักให้เจ้าหน้าที่ได้รับผลประโยชน์หรือผลตอบแทนในเรื่องของรายได้จากรางวัลนำจับเนื่องด้วยกฎหมายประมงมีโทษร้ายแรงมีการเปรียบเทียบปรับค่อนข้างสูง ซึ่งถือว่าเป็นช่องโหว่ของ

พระราชกำหนดการประมงนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องการเลื่อนชั้นทำการจับกุมชาวประมงหรือกล่าวหาชาวประมงเป็นจำนวนมากเนื่องด้วยได้รางวัลในการตามจับและมีการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งเพิ่มขึ้น

ในกฎหมายประมงของทั้งญี่ปุ่น เกาหลีรัฐออสเตรเลีย และฟิลิปปินส์นั้น ไม่มีบัญญัติไว้เหมือนอย่างในประเทศไทย

การอภิปรายผล

เมื่อพิจารณาถึงสภาพในปัจจุบัน พบว่า ค่าปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นี้ ควรกำหนดโทษสูงสุด 500,000 บาท ถึง 1,000,000 บาท และต้องเป็นโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติขณะทำการประมงเท่านั้น เช่น การจับปลาในฤดูวางไข่ การลักลอบจับปลาในเขตหวงห้าม หรือมีการใช้เรือไร้สัญชาติแอบลักลอบทำการประมงในประเทศไทย หรือเป็นการทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาต เป็นต้น และทางกรมประมงควรระบุว่า เงินจากโทษปรับเหล่านั้น จะนำไปพัฒนาประเทศให้กับชาวประมงได้อย่างไร เช่น ใช้ช่วยอุดหนุนชาวประมงในการติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือ (VMS) และการใช้จ่ายค่าบริการรายเดือนของอุปกรณ์ดังกล่าว การซื้อเรือคืน กรณีที่กฎหมายออกมาใช้บังคับ หรือจ่ายค่าชดเชย กรณีส่งผลกระทบต่อชาวประมง ทำให้ชาวประมงไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือนำเงินเหล่านั้นไปปล่อยกู้ให้กับชาวประมงที่กำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ไม่ควรกำหนดโทษปรับทางอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อย เช่น การรอกอกเอกสารที่ผิดพลาด เพราะชาวประมงไม่มีความชำนาญ การยื่นเอกสารผิดพลาด กรณีแจ้งเข้าแจ้งออกตามมาตรา 81 เป็นต้น

สำหรับกรณีความผิดครั้งแรก เจ้าหน้าที่รัฐควรตักเตือนเสียก่อน หรือให้ชาวประมงที่กระทำความผิดเหล่านั้นไปอบรมว่าการกระทำสิ่งใดเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพราะชาวประมงบางส่วนไม่มีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับกฎหมาย ซึ่งทางกรมประมงควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ชาวประมงได้รับรู้

นอกจากนี้ ทางรัฐบาลควรแก้ปัญหาตามกติกาของ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) หรือการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตชาวประมงไทย มิใช่แก้ปัญหาเกินพอดีทำให้ชาวประมงได้รับความเดือดร้อนจนไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการติดตั้งระบบติดตามเรือ หรือ VMS ให้แก่ชาวประมง ตั้งแต่ค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง และค่าใช้จ่ายรายเดือน
2. รัฐควรหามาตรการแก้ปัญหาระบบ ERROR ระบบติดตามเรือ หรือ VMS และควรให้เปิดระบบติดตามเรือ หรือ VMS เฉพาะช่วงออกทำการประมงเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ควรมีความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย กรณีระบบติดตามเรือ ERROR ซึ่งเกิดจากความผิดพลาดของระบบ อันมิใช่เจตนาในการกระทำความผิดของชาวประมง
3. ควรมีการแก้ไขกฎหมายประมง หรือพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการประมงไทย พ.ศ. ... โดยควรพิจารณาโทษที่เหมาะสม และได้สัดส่วนแห่งการกระทำความผิดมาใช้ในกฎหมายประมง ควรมีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการใหม่ ๆ ตลอดจนควรคำนึงถึงสภาพทรัพยากรสัตว์น้ำ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของผู้ประกอบอาชีพประมงในประเทศไทย

4. ในกรณีการกำหนดโทษปรับ ควรพิจารณาหลักความได้สัดส่วนในทางอาญาจากความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด หากเป็นการกระทำความผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำประมงที่ทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติทางทะเล ทำให้สังคมเกิดผลกระทบที่รุนแรง เช่น การจับปลาในฤดูวางไข่ การทำการประมงในเขตอนุรักษ์ หรือหวงห้าม เรื่องที่ทำการประมงไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้อง เป็นต้น ควรกำหนดโทษปรับอย่างสูง ส่วนความผิดเล็กน้อย เช่น การรอกเอกสารไม่ถูกต้องของชาวประมง ไม่มีความชำนาญในการรอกเอกสารทางราชการ ควรมีการตักเตือนเสียก่อน และควรกำหนดโทษปรับเพียงเล็กน้อย

5. ควรยกเว้นลูกจ้างแรงงานในเรื่องมิควรเสียค่าปรับตามมาตรา 166 ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ หากแรงงานประมงอยู่ในเรือซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ด้วยเหตุว่าไม่ต้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) กรณีวางประกันรัฐควรปล่อยเรือโดยพลันตามหลักของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ได้วางหลักเรื่องการกักเรือไว้ว่า ในข้อ 73 และทางรัฐบาลควรมีการแก้ไขประกาศกรมประมงเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการวางประกันแทนการยึดเครื่องมือทำการประมงหรือกักเรือประมง พ.ศ. 2566 ให้มีการวางหลักประกันให้ตรงกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันของชาวประมง คือ ให้ชาวประมงวางหลักประกันเพียง 1 ใน 10 ของมูลค่าที่แท้จริงของเรือลำนั้น และจะต้องเป็นเรือที่กระทำความผิดจริงในขณะทำการประมง

6. ควรมีการให้ความรู้แก่บุคลากรตามหน่วยงานของรัฐมากกว่านี้ โดยการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Standard of Procedures--SOP) ของเจ้าหน้าที่ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ควรจัดทำคู่มือวิธีปฏิบัติของเรือให้แก่เจ้าหน้าที่ในการตีความกฎหมาย และควรมีความยืดหยุ่นในบางกรณีอย่างเช่นหน่วยงานอื่น เช่น ความรู้ในการตีความกฎหมายประมง การพิจารณา “หลักเจตนา”

References

- Junvith, P. (2011). *Economic analysis of criminal laws*. The Thailand Research Fund. [In Thai]
- Nantawaroprai, D. (2024). Compliance with obligations under international agreements affecting the Thai fishing crisis case study: Punishment measures under the Royal Ordinance on Fisheries Act B.E. 2558. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 14(2), 471-48. [In Thai]
- Petchdee, N. (2018). *Criminal penalty: A study of criminal fine for public procurement corruption in Thailand*. Master's Thesis of Laws (Criminal Law), Thammasat University. [In Thai]
- Sirichai-ekawat, W. (n.d.). *Solving Thailand's Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing problems in the last 5 years*. n.p. [In Thai]
- Srisanit, P. (2020). *Advanced criminal law: Crime, criminal liability and criminal sentence* (3rd ed.). Winyuchon. [In Thai]