



บทความวิชาการ
ความไม่ได้สัดส่วนในการกำหนดโทษของกฎหมายประมงไทย
การวิเคราะห์เชิงกฎหมาย สังคม และหลักพระพุทธศาสนา
Disproportionality in the Penalty of Thai Fisheries Laws A Legal,
Social and Buddhist Analysis

วันที่รับบทความ (Received) : 20 มกราคม 2568
วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 19 มีนาคม 2568
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 28 มีนาคม 2568

นิรมล ยินดี¹ *

Niramol Yindee

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Assistant Professor Dr., Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล
อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100
No. 272 Moo 9, Suratthani-Nasan Road, Khunthale Subdistrict,
Mueang District, Suratthani Province 84100
E-mail: jju5940@gmail.com

¹ ผู้เขียนหลัก (first author)

* ผู้ประสานงาน (Corresponding Author)

บทคัดย่อ

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: IUU Fishing) อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวกลับก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมของโทษ ส่งผลกระทบต่อชุมชนประมงพื้นบ้านที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เข้มงวดได้ การศึกษานี้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบทางสังคม พร้อมเชื่อมโยงกับหลักพุทธศาสนา เช่น หลักธรรมมัชฌิมาปฏิปทา (ทางสายกลาง) หลักเมตตาธรรม และหลักปัญญา เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้มีความสมดุลมากขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 123 ไม่ได้แยกแยะประเภทของการทำประมงระหว่างประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน ดังนั้น จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 123 ให้มีความชัดเจนระหว่างประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านกรณีที่มีความผิดและการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักพุทธศาสนา และหลักนิติธรรมจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนของทรัพยากรทางทะเล

คำสำคัญ : กฎหมายประมง, ความยุติธรรม, หลักพุทธศาสนา, นิติธรรม, ความยั่งยืน

Abstract

The Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015) was enacted to regulate Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing. However, this law has led to disproportionate penalties, adversely affecting small-scale fishing communities that struggle to comply with stringent requirements. This study analyzes the legal issues and social impacts of the ordinance, linking them to Buddhist principles such as the Middle Way (*Majjhimāpaṭipadā*), the principle of loving-kindness (*Mettā*), and the principle of wisdom (*Paññā*) to propose legal amendments that ensure greater balance.

The findings indicate that Section 123 of the Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 does not distinguish between commercial and small-scale fisheries, resulting in negative consequences for small-scale fishers. Therefore, amendments to Section 123 are necessary to clearly differentiate between commercial and small-scale fishing in cases of legal violations. Aligning law enforcement with Buddhist principles and the rule of law will promote fairness and the sustainability of marine resources.

Keywords: Fisheries Law, Proportionality, Buddhist Principles, Rule of Law, Sustainability

1. บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทะเลที่มีความอุดมสมบูรณ์ เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลอ่าวไทยและทะเลอันดามัน (จิรวัดน์ จันทรสว่าง, 2554) การประมงจึงถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางอาหาร (พลพิศศิลป์ สุวรรณชัย, ม.ป.ป.) และมีบทบาทสำคัญต่อวิถีชีวิตของชุมชนตามแนวชายฝั่ง โดยพบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมทางทะเลที่สำคัญแห่งหนึ่งของเอเชีย ปัจจุบันประเทศไทยมีเรือประมงมากถึง 61,832 ลำ แบ่งเป็นเรือประมงพาณิชย์ 10,595 ลำ และเรือประมงพื้นบ้าน 51,237 ลำ (Atirut Duereh and Wijanee Sendang , 2023) โดยเฉพาะประมงพื้นบ้านนั้นถือเป็นวิถีชีวิตที่สืบทอดมาอย่างยาวนานของชุมชนชายฝั่งทะเลไทยที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากจะเป็นแหล่งอาหารและรายได้สำคัญแล้ว การประมงพื้นบ้านยังมีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล ด้วยวิธีการจับสัตว์น้ำที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การเลือกจับสัตว์น้ำตามฤดูกาล และการดูแลรักษาระบบนิเวศชายฝั่ง ชาวประมงพื้นบ้านจึงเป็นทั้งผู้ใช้และผู้พิทักษ์ท้องทะเลไทย (paradise-kohyao, n.d.) ซึ่งหากพิจารณาตามหลักกฎหมายจะเห็นได้ว่าประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ “ประมงพาณิชย์” หมายความว่า การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไป หรือที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือใช้เรือประมงโดยมีหรือ ใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภท วิธี จำนวน แรงงานที่ใช้ หรือลักษณะการทำการประมงตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้หมายความรวมถึงการใช้เรือประมงดังกล่าวทำการแปรรูปสัตว์น้ำไม่ว่าจะมีการทำการประมงด้วยหรือไม่ก็ตาม” ส่วน “ประมงพื้นบ้าน” หมายความว่า การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้ เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช่เรือประมง ทั้งนี้ที่มีใช้เป็นประมงพาณิชย์ เมื่อพิจารณาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเรือ เครื่องมือที่ใช้ พื้นที่การทำประมง ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ จุดประสงค์ของการประมง รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประมง ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ฉบับแก้ไข ได้นิยามถึงความหมายของประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านแยกออกจากกัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและการใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัด เนื่องจากขาดการควบคุมปริมาณการลงแรงประมงซึ่งเกิดการขยายตัวทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือประมง และการรับเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในการทำการประมงซึ่งไม่สอดคล้องกับกำลังการผลิตของทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยโครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้เนื่องจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและเป็นการไปเพิ่มภาระที่ไม่จำเป็นให้แก่ชาวบ้าน เมื่อพิจารณาจากบทกำหนดโทษของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งถูกตราขึ้นตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป (European Commission, 2022) หมวด 11 บทกำหนดโทษ มาตรา 121 ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษทางอาญาให้ เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และ

ป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใด รวมทั้งการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ แต่จากการพิจารณาตามบทกำหนดโทษไม่ได้พิจารณาความผิดของประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านแยกออกจากกัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่ได้สัดส่วนของโทษที่เหมาะสมตามที่ได้กล่าวไว้ในบทบัญญัติมาตรา 121 เนื่องจากบทกำหนดโทษนั้นมีความรุนแรงมากเกินไปไม่เหมาะสมกับประมงพื้นบ้าน อย่างเช่น

มาตรา 123 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนสามเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงยี่สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่า สัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหก สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่า สัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึง หนึ่งร้อยห้า สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงห้าล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

มาตรา 10 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง

มาตรา 114 การกระทำความผิดต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืน กฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 113

(1) ใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมงตามมาตรา 10

(4) จัดทำบันทึกการทำการประมงหรือรายงานการทำการประมงโดยใช้เอกสารอันเป็นเท็จ หรือทำลายเอกสารหรือหลักฐานในการกระทำความผิด

รายงานของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงทะเล กรมประมง อธิบายว่าการห้ามใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการระบุตัวตนของเรือประมงทุกลำที่ทำการประมงในน่านน้ำไทย สร้างระบบการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance: MCS) การทำประมงที่มีประสิทธิภาพให้สามารถกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือและผู้ควบคุมเรือได้อย่างชัดเจน (ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงทะเล, 2560)

ผลกระทบของบทบัญญัติ การห้ามใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมงมีผลกระทบหลายด้าน

1. ผลกระทบต่อการทำประมง IUU

รายงานของกรมประมงระบุว่า หลังจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สามารถลดจำนวนเรือประมงไร้สัญชาติที่ทำการประมงในน่านน้ำไทยลงได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่มักเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU (กรมประมง, 2562)

2. ผลกระทบต่อประมงพื้นบ้าน

ขณะที่บทบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพในการควบคุมเรือประมงพาณิชย์ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านที่มีเรือขนาดเล็กซึ่งไม่ได้จดทะเบียนเนื่องจากข้อจำกัดด้านการเข้าถึงระบบราชการและความซับซ้อนของกระบวนการจดทะเบียน รายงานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า ชาวประมงพื้นบ้านจำนวนมากไม่สามารถจดทะเบียนเรือได้ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น เรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางเทคนิคของกรมเจ้าท่า ขาดเอกสารยืนยันแหล่งที่มาของไม้ที่ใช้ต่อเรือ ไม่มีความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนการจดทะเบียน (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561)

3. การตีความและการบังคับใช้กฎหมาย

รายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ชี้ให้เห็นว่า การตีความคำว่า "เรือไร้สัญชาติ" อย่างเคร่งครัดโดยเจ้าหน้าที่บางส่วน ทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกจัดว่าเป็นเรือไร้สัญชาติ ทั้งที่เรือเหล่านี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นเรือไร้สัญชาติตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่ได้ทำการประมงนอกน่านน้ำและมีเจ้าของเป็นคนไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560)

กฎหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเกินไปตามมาตรา 123 กล่าวคือ ตามมาตรา 123 นั้นเป็นบทกำหนดโทษของชาวประมงที่กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 10 คือ การใช้เรือที่ไร้สัญชาติในการทำการประมงหรือเป็นการที่ไม่ได้นำเรือประมงมาจดทะเบียนในประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นการกระทำความผิดร้ายแรงตามมาตรา 114 รวมถึงการที่มีการปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงซึ่งมีเป้าหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายแต่การคำนวณมูลค่าสัตว์น้ำไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน กฎหมายไม่ได้มีการระบุว่าการคำนวณมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้จะใช้หลักเกณฑ์ใด หากคำนวณจากราคาตลาดอาจมีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากราคาดสัตว์น้ำมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาซึ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายต่อชาวประมงพื้นบ้าน

2. เนื้อเรื่อง

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นหากพิจารณาหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในกฎหมายอาญาที่กำหนดว่าบทลงโทษควรมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิดที่กระทำ (Abdul Rahman et al., 2023) ในกฎหมายไทย บทลงโทษของพระราชกำหนดการประมงอาจไม่สอดคล้องกับหลักการนี้ ส่งผลให้เกิดการลงโทษที่รุนแรงเกินสมควร ปัญหา

ความไม่ได้สัดส่วนในพระราชกำหนดการประมง 2558 จากการใช้กฎหมายที่มีบทลงโทษที่รุนแรงเกินไปสำหรับความผิดบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของชาวประมงพื้นบ้านตามที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้นถึงกฎหมายที่ไม่ได้มีบทกำหนดโทษที่มีความรุนแรงมากเกินไป ส่งผลกระทบสร้างภาระทางการเงินที่หนักเกินไปสำหรับชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งอาจนำไปสู่การจำคุกที่ยาวนานเกินควรสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงมาก ส่งผลกระทบต่อครอบครัวและชุมชนประมงอย่างรุนแรง โดยเมื่อนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาพบว่า หลักความได้สัดส่วนมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นหลักความเหมาะสมกับมาตรการ กล่าวคือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลुวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรการไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ไปด้วยความยากลำบากหรือสภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซงและสภาพการณ์ภายในรัฐจะต้องคำนึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนสมมติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่บรรลุวัตถุประสงค์ ในกรณีนี้จึงถือว่ามาตรการนั้นมีความเหมาะสม

ประการที่สอง เป็นหลักที่พิจารณามาตรการที่เหมาะสมก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นหรือเป็นหลักความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด

ประการที่สาม เป็นเรื่องวัตถุประสงค์และวิธีการ มาตรการนั้นต้องอยู่ภายใต้ความเหมาะสมระหว่างวิธีการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักความได้สัดส่วน สรุปได้ว่าประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินมาตรการนั้นต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการ (กิตติมา แก้วนะรา, 2559)

หากพิจารณาบทกำหนดโทษในพระราชกำหนดประมงกับหลักความได้สัดส่วนที่ไม่ได้แบ่งแยกโทษไว้สำหรับประมงพื้นบ้านไว้โดยเฉพาะ อย่างในกรณีดังกล่าว เรื่องการจดทะเบียนขึ้นสัญชาติเรือ โดยตามมาตรา 123 มุ่งเป้าไปที่เรือพาณิชย์ที่อาจลักลอบทำการประมงโดยไม่ได้มีการจดทะเบียน ซึ่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเล แม้กฎหมายนี้จะมุ่งเป้าไปยังเรือประมงพาณิชย์แต่ก็มีปัญหาที่ส่งผลกระทบกับประมงพื้นบ้าน โทษปรับที่สูงเกินไปสำหรับเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดเล็ก ซึ่งโทษปรับตามมาตราดังกล่าวสูงสุดถึง 30 ล้านบาท ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกับชาวประมงพื้นบ้านที่มีรายได้น้อย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วประมงพื้นบ้านมีความจำเป็นมากน้อยขนาดไหนที่ต้องนำเรือไปจดทะเบียน เนื่องจากจะเป็นการไปเพิ่มภาระให้แก่ชาวบ้าน เมื่อพิจารณาตามประการที่สองของหลักความได้สัดส่วนนั้น การนำเรือประมงพื้นบ้านไปจดทะเบียนขึ้นสัญชาติเป็นการกระทบถึงสิทธิของชาวบ้านเนื่องจากการทำประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์วัตถุประสงค์ที่มีความแตกต่างกัน รวมถึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ชาวบ้านด้วยโทษปรับมีจำนวนเงินที่สูงมากไม่เหมาะสมกับประมงพื้นบ้าน อีกทั้งยังเป็นกระทบต่อสิทธิของชาวประมงพื้นบ้าน

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศเรื่องหลักความได้สัดส่วน อาทิ สหรัฐอเมริกา พระราชบัญญัติการอนุรักษ์และจัดการการประมง (Magnuson-Stevens Act (MSA)) อนุญาตให้มีการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรการประมงที่พบในเขตเศรษฐกิจพิเศษของสหรัฐอเมริกา รวมถึงสายพันธุ์ที่อพยพขึ้นสู่ทะเล ผ่านสภาการจัดการการประมงระดับภูมิภาค 8 แห่ง กำหนดให้กรมฯ เป็นสมาชิกที่ไม่มีสิทธิออกเสียงในสภา

(U.S. Fish & Wildlife Service, n.d.) ซึ่งการลงโทษกำหนดให้ขึ้นอยู่กับเรือและผลกระทบที่เกิดขึ้น ตามมาตรา 311

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักมัชฌิมาปฏิปทาหรือหลักทางสายกลางในพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นวิถีทางสายกลางในการอยู่ร่วมกันในสังคม เป็นการดำเนินอยู่บนความพอดีไม่มากเกินไป และไม่น้อยเกินไป ทางสายกลางจึงมิใช่เป็นประโยชน์เฉพาะบุคคลที่จะพ้นทุกข์เท่านั้น แต่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดระบบกฎหมายอันเป็นประโยชน์ของมหาชนทั้งสังคมที่จะปลดทุกข์แก่สมาชิกร่วมกันได้ แม้ว่าสมาชิกในสังคมจะไม่สามารถเข้าถึงพระนิพพานได้หมด แต่ก็ย่อมสามารถช่วยให้ผู้คนจำนวนมากในสังคมเข้าใจถึงความอยู่ดีกินดีและมีความสุขโดยทั่วถึงกันยิ่งขึ้นซึ่งในมิติทางด้านการปฏิบัติ ทางสายกลาง คือการปฏิบัติไม่สุดโต่งไปด้านใดด้านหนึ่งของทัศนะหรือ ทางเลือกที่เป็นคู่ตรงข้าม เป็นการจัดระบบการใช้ปัญญาและการปฏิบัติอย่างมีคุณธรรม (Thanet Ketsin, 2561) ซึ่งจากการศึกษาพระราชกำหนดประมงดังกล่าวบทกำหนดโทษทางกฎหมายกับความเป็นจริงทางสังคมไม่มีความสมดุลกันเนื่องจากการกำหนดโทษที่รุนแรงไม่เหมาะสมซึ่งเป็นการกำหนดโทษที่ไม่มีความพอดีไม่เป็นกลางโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการปฏิบัติตามของชาวประมงพื้นบ้านขัดแย้งกับหลักการนี้ ทำให้ส่งผลกับชาวประมงพื้นบ้าน และอีกหลักหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับการจัดการระบบกฎหมายให้มีความเหมาะสม คือ หลักเมตตาธรรม (Compassion) หรือ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าหลักแห่งความรักที่พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นมีความเหมือนกันในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เน้นความเมตตา กรุณาและความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย โดยเฉพาะกลุ่มที่อ่อนแอหรือเสียเปรียบในสังคม หลักดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการออกแบบและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีความเป็นธรรมและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนซึ่งเป็นการสร้างสันติให้เกิดขึ้นในการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ที่เป็นชุมชนขนาดเล็กไปจนเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ที่สามารถจะทำให้สังคมโลกมีความสงบได้อย่างยั่งยืน (Kittipong Aphadharo (Laithaisong), Somdet Namket, Phrakrujiradhammathat, 2564) จากที่ได้กล่าวไว้ว่ากฎหมายประมงที่ไม่ได้สัดส่วนอาจขัดกับหลักเมตตาธรรมและความเห็นอกเห็นใจ ดังนั้นการนำหลักเมตตาธรรมมาปรับใช้กับกฎหมายประมงนั้นควรพิจารณาคำนึงถึงผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านไม่ใช้มาตรการที่มีบทกำหนดโทษที่รุนแรงจนกระทบต่อการดำรงชีวิต ใช้ความยืดหยุ่นและเป็นธรรมแยกแยะโทษระหว่างประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน เพื่อให้เกิดการทำประมงที่ยั่งยืนไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านซึ่งจะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบกฎหมายให้มีความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของชาวประมงพื้นบ้านมากขึ้น

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนได้ตระหนักถึงปัญหาที่ประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากบทกำหนดโทษที่มีความไม่เหมาะสมจึงเห็นว่าต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงการพัฒนากฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่ได้จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะและนำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษามาประกอบกับหลักพระพุทธศาสนาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายประมงที่สอดคล้องกับวิถีประมงพื้นบ้านต่อไป

3. สรุป

จากความพยายามในการแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายเนื่องจากขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) และการตอบสนองต่อแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ส่งผลให้ในปัจจุบันกฎหมายที่บังคับใช้กับการประมงจึงมีบทลงโทษที่รุนแรงและไม่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามจากหลักความไม่ได้สัดส่วนในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายให้มีความยุติธรรมและเหมาะสมมากขึ้น โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนประมงและความยั่งยืนของอุตสาหกรรมประมงไทย

กฎหมายประมงไทยที่ไม่ได้สัดส่วนสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการปรับใช้หลักนิติธรรมอย่างเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับหลักพระพุทธศาสนาโดยเฉพาะหลักมัชฌิมาปฏิปทา (ทางสายกลาง) ที่เน้นความพอเหมาะพอดี และหลักเมตตาธรรมที่คำนึงถึงผู้อ่อนแอกว่าในสังคม

การปฏิรูปกฎหมายประมงตามหลักนิติธรรมที่แท้จริงควรคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล การป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย และการคุ้มครองวิถีชีวิตชาวประมงพื้นบ้าน โดยการกำหนดบทลงโทษที่ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิดและลักษณะของผู้กระทำผิด

การนำหลักนิติธรรมมาบูรณาการร่วมกับหลักพระพุทธศาสนาจะช่วยสร้างระบบกฎหมายที่มีความสมดุลและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาการประมงที่ยั่งยืนทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ผู้เขียนศึกษาปัญหาและนำเสนอแนวทางแก้ไขบนหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักการภายใต้หลักนิติธรรม โดยนำมากำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากบทกำหนดโทษที่มีอัตราสูงจนกลายเป็นการสร้างภาระให้แก่ประมงพื้นบ้าน มากกว่าแก้ไขปัญหา แนวทางแก้ไขที่ต้องมีการพิจารณาถึงบทกำหนดโทษตามหลักความได้สัดส่วนในทุกมิติ และควรเริ่มต้นที่กระบวนการบัญญัติกฎหมายไปจนกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อได้คำนึงถึงบทบาทและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประมงพื้นบ้านมากขึ้นซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะตรงตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดโทษเรือประมงพื้นบ้านนั้นมีความรุนแรงมากเกินไปผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายแก่ประมงพื้นบ้านได้อย่างเหมาะสมและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการทำประมงพื้นบ้านอย่างยั่งยืนต่อไป

4. ข้อเสนอแนะ

1. ทบทวนและปรับปรุงบทลงโทษให้มีความเหมาะสมมากขึ้น หนึ่งปัญหาสำคัญที่กล่าวถึงของกฎหมายประมงคือการใช้มาตรฐานเดียวกันในประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมซึ่งชาวประมงพื้นบ้านมักใช้เรือขนาดเล็กและเครื่องมือวิธีการจับปลาที่ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าประมงพาณิชย์แต่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดที่เข้มงวดและโทษปรับทางกฎหมายที่รุนแรงไม่เหมาะสม

เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตการทำประมงพื้นบ้านจึงควรปรับปรุงโทษโดยการลดโทษปรับซึ่งเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของชาวประมงพื้นบ้าน

2. ปรับปรุงบทลงโทษให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิดและคำนึงถึงขนาดของกิจการประมง ปัจจุบันบทลงโทษในกฎหมายประมงบางข้อถือว่ามีความรุนแรงเกินไปสำหรับประมงพื้นบ้านที่อาจกระทำความผิดโดยไม่มีเจตนาหรือเพราะความไม่รู้ของกฎหมายซึ่งควรปรับบทลงโทษให้มีความเป็นสัดส่วน

3. พิจารณาใช้มาตรการทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือจากการจำคุกและปรับเงิน โดยใช้แนวทางที่เน้นการส่งเสริมมากกว่าการลงโทษ แทนที่จะใช้แนวทางการควบคุมและลงโทษเพียงอย่างเดียว ควรพิจารณาจูงใจให้ชาวประมงปรับตัวไปสู่การทำประมงที่ยั่งยืน อย่างเช่น การให้เงินสนับสนุนหรืออุดหนุนสำหรับชาวประมงพื้นบ้านที่มีการปรับเปลี่ยนมาใช้เครื่องมือที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการจับปลาตามฤดูกาลและชนิดของสัตว์น้ำ เครื่องมือที่ใช้มักเป็นอวนขนาดเล็ก เบ็ดราว หรือลอบ ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน้อยกว่าการประมงเชิงพาณิชย์

5. เอกสารอ้างอิง

- กรมประมง. (2562). รายงานผลการดำเนินงานตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระหว่างปี 2558-2562. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กิตติมา แก้วนะรา. (2559). หลักความได้สัดส่วนกับบทกำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดในคดีอาชญากรรมให้โทษ: ศึกษากรณีแอมเฟตามีน.
- จิรวัดน์ จันทรสว่าง. (2554). ประมงพื้นบ้าน. *Veridian E-Journal SU*, 4(1), 261-274.
- พลพิศศิลป์ สุวรรณชัย. (ม.ป.ป.). การบริหารจัดการทรัพยากรประมงทะเลภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในศตวรรษที่ 21. กองประมงต่างประเทศ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- พระกิตติพงษ์ อาภาโร (ไลโอสงศ์), สมเดช นามเกตุ, & พระครูจิตรธรรมธัช. (2564). การประยุกต์ใช้หลักเมตตธรรมเพื่อลดความรุนแรงในชุมชนบ้านสร้างก่อ ตำบลสร้างก่อ อำเภอกุดจับ จังหวัดอุดรธานี. *วารสารปัญญาภิธาน*, 6(1), 201-214.
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงทะเล. (2560). รายงานสถานการณ์การทำประมง IUU ในประเทศไทย ปี 2560. กรมประมง.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2560). การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการปฏิรูปการประมงของประเทศไทย. TDRI.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2561). รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ต่อชาวประมงพื้นบ้าน.
- Abdul Rahman, M. F., Hashimee, N. B., Ibrahim, N. A., & Jaffar, F. H. F. (2023). Principle of proportionality in criminal law. *International Journal of Law, Government and Communication*, 8(33), 22-30.

- Duereh, A., & Sendang, W. (2023, April 21). Trawling, a silent threat to the future of Thai seas. Find answers in the latest EJJ trawling industry report. <https://www.sdgmovement.com/2023/04/21/trawls-sea-thailand/>
- European Commission. (2022). Illegal fishing (IUU). https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/rules/illegal-fishing_en
- Ketsin, T. (2018). The Middle Way for Coexistence of Social and Reduction Exploiting Nature in Integration. *Journal of Philosophical Vision*, 23(1), 82-95.
- U.S. Fish & Wildlife Service. (n.d.). Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act. <https://www.fws.gov/law/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act>