

รายงานที่ 113/2559 เรื่อง สิทธิชุมชนและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กรณีกล่าวอ้างว่าชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากการประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

### ประเด็นการร้องเรียน

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบอาชีพประมงรายย่อยหรือประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะมาตรา 34 ที่บัญญัติห้ามชาวประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งโดยเด็ดขาด พร้อมทั้งกำหนดโทษหนักสำหรับผู้ฝ่าฝืน ทั้งที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาชาวประมงพื้นบ้านสามารถออกทำการประมงนอกเขตชายฝั่งได้ โดยไม่เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้รัฐเสียหายแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของประชาชน ประกอบกับชาวประมงพื้นบ้านตั้งถิ่นฐานบริเวณชายฝั่งทะเลในลักษณะของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีการอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน อีกทั้งก่อนการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมงฉบับนี้ รัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อ การประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านแต่อย่างใด อันอาจเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิชุมชน

### การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมกฎหมายการประมงอนุญาตให้ชาวประมงพื้นบ้านที่ใช้เครื่องมือที่ได้รับอนุญาตทำการประมงในเขตประมงทะเลนอกชายฝั่งได้ และวิถีวัฒนธรรมการประมงทะเลที่มีมาแต่เดิม ชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ต่างทำประมงในเขตทะเลชายฝั่งควบคู่กับในเขตทะเลนอกชายฝั่ง ต่อมา รัฐบาลได้ประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งมาตรา 34 ได้จำกัดให้ชาวประมงพื้นบ้านทำประมงได้เฉพาะในเขตทะเลชายฝั่งซึ่งมีระยะเพียง 3 ไมล์ทะเลจากแนวชายฝั่งหรือเกาะ จึงส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน และจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ เพราะชายฝั่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน เมื่อชาวประมงพื้นบ้านซึ่งมีจำนวนร้อยละ 80 ของชาวประมงไทย ถูกจำกัดให้ทำประมงเฉพาะในเขตทะเลชายฝั่ง จะทำให้เกิดผลกระทบต่อศักยภาพการผลิตของทะเล ประกอบกับทะเลชายฝั่งในหลายจังหวัดได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึก ทำให้เขตทะเลชายฝั่งไม่มีสัตว์น้ำเศรษฐกิจหรือมีน้อยมาก ชาวประมงพื้นบ้านจึงต้องออกไปทำประมงในพื้นที่นอกชายฝั่ง ขณะที่ชาวประมงพาณิชย์ซึ่งทำประมงในลักษณะอุตสาหกรรมการประมงสามารถทำประมงได้ตั้งแต่่นอกระยะ 3 ไมล์ทะเลไปจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล โดยที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 ได้บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของชนชาวไทยตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว

ประกอบกับปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 3 ได้กำหนดว่า “คนทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน” กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 1 และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 1 ได้วางหลักในเรื่องของสิทธิในการ กำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และข้อ 25 ได้วางหลักในเรื่องของสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการ เข้าถึงบริการสาธารณะ กรณีตามคำร้องจึงเป็นเรื่องสิทธิชุมชนและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่ ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศดังที่กล่าวนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติได้ตระหนักถึงความจำเป็นและเร่งด่วนโดยเห็นพ้องในหลักการที่ต้องมีการปฏิรูปการประมง รวมทั้ง เห็นพ้องว่ารัฐต้องจัดระบบการประมงให้มีการรายงาน การควบคุม และเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย ดำเนินการให้ มีการทำการประมงตามจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries : COC) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation : FAO) ตลอดจนการดูแลให้มีการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่าง เหมาะสมและสมดุล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณี ที่ต้องปฏิบัติในฐานะรัฐภาคี และการตรวจสอบในกรณีนี้พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านรวมทั้งผู้ร้องไม่ได้คัดค้าน พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ทั้งฉบับ คงมีเพียงเฉพาะประเด็นปัญหาผลกระทบจากการบังคับใช้ ตามมาตรา 34 โดยเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิชุมชนและสิทธิของชาวประมงพื้นบ้าน สำหรับปัญหา ดังกล่าว ในคราวการประชุมของผู้ถูกร้องที่ 1 ครั้งที่ 1/2559 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2559 ที่ประชุมมีมติ เห็นชอบให้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรา 34 และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องของ พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว รวมทั้งมีการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นโดยผู้ถูกร้องที่ 3 ได้ยกเลิกประกาศว่าด้วย การกำหนดเครื่องมือการประมงที่ต้องได้รับการอนุญาตสำหรับการประมงพื้นบ้าน ซึ่งโดยนัยแล้ว มาตรา 34 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จึงยังไม่มีสภาพบังคับ อันเป็นการผ่อนผันให้ชาวประมงพื้นบ้าน สามารถทำการประมงในเขตประมงทะเลนอกชายฝั่งได้ จึงเห็นควรให้ยุติเรื่อง

อนึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญเรื่องสิทธิชุมชน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงสมควรมีข้อเสนอแนะ เชิงนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อผู้ถูกร้องทั้งห้า

#### **ข้อเสนอแนะนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย**

(1) ผู้ถูกร้องที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) ที่ 2 (คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ) และที่ 3 (กรมประมง) ควรแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 34 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับ อนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง” โดยอาจนำความในมาตรา 43 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้ผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมือการประมงที่มี

ใบอนุญาตตามมาตรา 42 (ใบอนุญาตเครื่องมือทำการประมงในเขตประมงทะเลชายฝั่ง) หรือเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้านตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทำการประมงในเขตประมงทะเลนอกชายฝั่งได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตมาปรับใช้

(2) ผู้ถูกร้องที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) ที่ 2 (คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ) และที่ 3 (กรมประมง) ควรพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในส่วนที่จำแนกชาวประมงพื้นบ้านด้วยขนาดเรือต่ำกว่า 10 ตันกรอส โดยเปลี่ยนเป็นจำแนกประเภทการประมงพื้นบ้านตามประเภทของเครื่องมือการประมงและลักษณะเฉพาะของการทำการประมง

(3) ผู้ถูกร้องที่ 2 (คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ) และที่ 3 (กรมประมง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ตลอดจนการตราประกาศ กฎ หรือระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

(4) ผู้ถูกร้องที่ 4 (ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.)) ควรออกประกาศเพิ่มเติมในเรื่องการกำหนดให้มีการจดทะเบียนเรือไทยสำหรับการประมง ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 ลงวันที่ 28 เมษายน 2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อให้เรือประมงพื้นบ้านสามารถขึ้นทะเบียนเรือประมงและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายประมง

(5) ผู้ถูกร้องที่ 5 (กรมเจ้าท่า) ควรพิจารณาปรับปรุงกฎข้อบังคับสำหรับการเดินเรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรือประมงพื้นบ้าน และวิถีชีวิตของชุมชนชายฝั่ง โดยกำหนดระยะทางเดินเรือออกจากชายฝั่งและเกาะให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง รวมทั้งเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้น และให้ชาวประมงพื้นบ้านซึ่งมีความสามารถมีเรือได้เพียงลำเดียว สามารถจดทะเบียนเรือเพื่อประกอบอาชีพ ทั้งการประมงและการท่องเที่ยวควบคู่กันไป ตามฤดูกาล ทั้งนี้ อาจกำหนดการตรวจเรือในช่วงเปลี่ยนอาชีพและมีมาตรฐานความปลอดภัยที่เพียงพอเพื่อให้ชาวประมงพื้นบ้านได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งเสริมการประกอบอาชีพ การจ้างงานในท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นเกษตรกรรายย่อย และป้องกันไม่ให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อชาวประมงพื้นบ้าน

(6) ในการออกกฎหมายควบคุมการประมงในทะเล ควรคำนึงถึงสิทธิชุมชนหรือจารีตประเพณีท้องถิ่นในการทำประมงโดยไม่มีผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเล

(7) ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอำนาจความสะดวกแก่ประชาชน พ.ศ. 2558 การให้บริการของรัฐควรจัดให้มีระบบการอำนวยความสะดวกในการขออนุญาตและจดทะเบียนเกี่ยวกับการประมงรวมไว้ที่จุดเดียว (one stop service)

## ความสำเร็จ/ความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(1) ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายแจ้งผลดำเนินการว่า ได้ออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์การจดทะเบียนเรือไทยสำหรับการประมงหรือเรืออื่นเพิ่มเติมเรียบร้อยแล้ว โดย ศปมพ. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมประมง และกรมเจ้าท่าได้ให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกลุ่มประมงพื้นบ้านตามขอบเขตของกฎหมายมาโดยตลอด โดยได้ดำเนินการคืนสิทธิทะเบียนเรือให้กลุ่มประมงพื้นบ้านไปแล้ว 1,154 ลำ (จากจำนวนที่ยื่นอุทธรณ์ขอคืนสิทธิทั้งหมด 1,622 ลำ) คงเหลืออีกจำนวน 468 ลำ ซึ่งกรมเจ้าท่ากำลังตรวจสอบการมีตัวเรืออยู่จริงและขนาดเรือจริง โดยจะพิจารณาคืนสิทธิในห้วงที่สองภายหลังได้รับรายงานผลการตรวจสอบจากกรมเจ้าท่าต่อไป เพื่อให้กลุ่มเรือประมงพื้นบ้านได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการได้รับคืนสิทธิทะเบียนเรือ จึงขอความกรุณาให้หน่วยงานของท่าน แจ้งผู้ร้องประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มเรือประมงพื้นบ้านที่ยื่นเรื่องขอสิทธิคืนแล้วแต่ยังไม่ได้รับการคืนสิทธิ รับผิดชอบการติดต่อสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคพื้นที่ที่อาศัยอยู่

(2) กรมประมงแจ้งผลดำเนินการว่า การจัดทำร่างพระราชกำหนดการประมง ( ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้าน ได้มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบจากพระราชกำหนดนี้แล้ว จำนวน 3 ครั้ง ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมประมงท้องถิ่นฝั่งอ่าวไทย ผู้แทนสมาคมชาวประมงพื้นบ้านฝั่งอันดามันและผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การจำแนกความหมายของ "ประมงพื้นบ้าน" และ "ประมงพาณิชย์" ความสัมพันธ์ของขนาดเรือประมง กับจำนวนเครื่องมือประมงที่ใช้ในการทำประมงพื้นบ้าน และห้ามทำการประมงพื้นบ้านในเขตทะเลนอกชายฝั่ง ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) หากมีความคืบหน้าจะแจ้งให้ กสม. ทราบอีกครั้ง

(3) กระทรวงคมนาคมแจ้งผลดำเนินการว่า เห็นชอบตามรายงานผลการพิจารณาของ กสม. กำหนด โดยกรมเจ้าท่าได้ออกกฎหมายอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ฉบับ คือ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือสำหรับเรือประมง พ.ศ. 2559 และคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 795/2559 ลงวันที่ 23 กันยายน 2559 เพื่อแก้ไขปัญหาชาวประมงตามที่สำนักงาน กสม. แจ้งมาแล้ว