

รายงานที่ ๖๗๔/๒๕๖๐ เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่งผลกระทบต่อชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำ

๑ ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนจำนวนมาก กล่าวอ้างว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่ล่องลำลำนน้ำ ต้องแจ้งต่อผู้ถูกร้องหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาที่สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตั้งอยู่ ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ต้องดำเนินการแจ้งภายในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ รวมทั้งจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขอรับใบอนุญาต และต้องยอมชำระค่าปรับในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละ ๕๐๐ บาท แต่ไม่เกินตารางเมตรละ ๑๐,๐๐๐ บาท สำหรับการออกใบอนุญาต และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบและสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในชุมชนชายฝั่งและชุมชนริมน้ำซึ่งบางแห่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานและมีวิถีชีวิตสืบเนื่องกันมานาน และประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน นอกจากนี้ ยังไม่ทราบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการนำมาพิจารณาว่าสิ่งใดคือสิ่งล่องลำลำนน้ำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาคำร้องข้างต้นแล้วเห็นว่า เป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งสามารถใช้สิทธิเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน (มาตรา ๔๓) นอกจากนี้ หากเห็นว่ากฎหมายใดไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ รัฐก็สามารถที่จะพิจารณายกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน (มาตรา ๗๗) ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ จึงได้ดำเนินการตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม ในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรี

๒ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาเห็นว่า กระบวนการในการยกร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เน้นความสำคัญไปที่มาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นการรับฟังจากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเรือและการประมงเป็นส่วนใหญ่ การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความซ้ำซ้อนทั้งในเชิงพื้นที่และเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ หากมีการดำเนินการตามมาตรการจัดการสิ่งล่องลำลำนน้ำโดยขาดการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน

และกรมเจ้าท่ายังอยู่ระหว่างการหารือหลักเกณฑ์การพิจารณาสิ่งล่องลำนํ้าที่มีขึ้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงมีข้อนํ้ากังวลว่าเมื่อถึงเวลาที่จะต้องดำเนินการ คือ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ จะเกิดความขัดแย้งและสร้างภาระให้ประชาชนมากนักยิ่งใด ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติว่ากรมเจ้าท่าดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในนํ้าไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงและครอบคลุม เป็นเหตุให้เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับก่อให้เกิดผลกระทบอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) ไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐสภา และกระทรวงคมนาคม โดยในส่วนของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะฯ ดังต่อไปนี้

(๑) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือในนํ้าไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อขยายเวลาการแจ้งการฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๘ ออกไปอีกไม่น้อยกว่า ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในนํ้าไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ หรือจนกว่าจะมีการแก้ไขกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๗ เสร็จสิ้น

(๒) ควรพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ประเมินผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในนํ้าไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยนำหลักการประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มาเป็นเครื่องมือในการประเมินหรือวิเคราะห์

๓ ผลดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๐๙/๕๖ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ นำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๐๙/๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ นำเสนอหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๐๙/๕๘ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ นำเสนอประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะประธานรัฐสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๐๙/๑๕๒๖ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ แจ้งกระทรวงคมนาคม เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่