

มาตรการเพื่อขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชนของชุมชนประมงพื้นบ้าน อ่าวปัตตานี

Regulatory Approaches to Access to the Community Rights of Fisherfolk Around Pattani Bay

วารุณี ณ นคร^{1*}

Warunee Na nakorn^{1*}

Abstract

This article aims to study the problems and needs regarding the community rights of fisherfolk around Pattani Bay and to propose an approach for propelling access to the rights. Participatory Action Research (PAR), the Future Search Conference, and the qualitative analysis were employed in the study. The study's samples include representatives of the fishermen, community leaders, and government officials. The research found that: Problems with community rights included the violation of rights and management and development of restoring resources eventually affecting economic rights. To repond to the community's needs, there should be a decentralization of power, income increases, and rights of sustainable natural resources management under the authority of government

¹สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ต.รูสะมิแล อ.เมือง จ.ปัตตานี 94000

¹Government, Faculty of Political Science, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Rusamilae Sub-district, Muang District, Pattani Province 94000

*ผู้ให้การติดต่อ (Corresponding e-mail: wa.nanakorn@gmail.com)

รับบทความวันที่ 11 กรกฎาคม 2562 แก้ไขวันที่ 3 มีนาคม 2563 รับลงตีพิมพ์วันที่ 7 พฤษภาคม 2563

officials. To propel the access to the rights, decentralizations of power to the locals should be implemented. A large proportion of management power is given to the fishermen with responsible fisheries. The two keys to success are utilizing data about the real needs of the community to design planning and law enforcement in the area under cooperation of local villagers and the government.

Keywords: *Community Rights, Folk Fishermen, Future Search Conference*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาสิทธิชุมชนและความต้องการด้านสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี และเสนอมาตรการเพื่อการขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี โดยใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ร่วมกับเทคนิคการค้นหาภาพอนาคตร่วมกัน และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาด้านสิทธิชุมชน ประกอบด้วย การละเมิดสิทธิชุมชน การจัดการและพัฒนา ด้านการอนุรักษ์/ฟื้นฟู ด้านการใช้ทรัพยากร ส่งผลต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สำหรับความต้องการด้านสิทธิชุมชนในอ่าวปัตตานี คือ ชุมชนได้รับการกระจายอำนาจและรายได้เพิ่มขึ้น และมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อย่างยั่งยืน ภายใต้การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอย่างเป็นธรรม มาตรการขับเคลื่อนสิทธิชุมชน คือ การให้ชุมชนดำเนินการด้านสิทธิชุมชนและกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น โดยให้สัดส่วนและอำนาจการบริหารจัดการแก่ชาวประมงที่ทำประมงแบบรับผิดชอบ โดยเงื่อนไขแห่งความสำเร็จสองประการ คือ การใช้ข้อมูลและความต้องการที่แท้จริงจากชุมชนมาวางแผนโครงการ และการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ควรบูรณาการร่วมระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ

คำสำคัญ: *สิทธิชุมชน ประมงพื้นบ้าน การค้นหาภาพอนาคต*

บทนำ

สถานการณ์ที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจเหนือชุมชนในการกำหนดการบริหารจัดการในชุมชนจนละเมิดสิทธิหรือลดทอนการเข้าถึงสิทธิชุมชนของคนในชุมชนดั้งเดิม เกิดขึ้นเรื่อยมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเป็นไปได้อย่างยากและถูกเพิกเฉยจากภาครัฐ จนก่อให้เกิดผลกระทบต่องานวิถีของชุมชนทั้งประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์ในชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาลงลึกไปในระดับวิถีชีวิตของผู้นั้นทั้งด้านความเป็นอยู่ ปากท้อง การประกอบอาชีพ และสุขภาพอนามัย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังคงวนเวียนเป็นวัฏจักรในระดับสังคมต่อไป เป็นปัญหาความยากจน ปัญหาสังคม ปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องแก้ไขปัญหาคต่อไป เห็นได้จากกรณีโครงการก่อสร้างเหมืองในหลายพื้นที่

ไม่ว่าจะเป็นเหมืองแร่และโรงไฟฟ้าถ่านหินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เหมืองดีบุกอำเภออรอนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช เหมืองแร่โปแตชแหล่งอุดรใต้ จังหวัดอุดรธานี ประเด็นการช่วงชิงการถือครอง การใช้ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านทางกฎหมาย กรณีป่าชุมชนจนเกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิของชุมชนที่อยู่กับป่ามาตั้งแต่ดั้งเดิม และกรณีกฎหมายอุทยานแห่งชาติที่กระทบต่อสิทธิชุมชนของชาวเล ซึ่งถูกจับกุมจากการทำประมงด้วยวิธีดั้งเดิม (Thapdacha, 2017)

ในสังคมไทยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนที่มีลักษณะเป็นแบบพันธมิตรทางอำนาจ ทำให้รัฐมีอำนาจอย่างไม่จำกัดในการจัดการทรัพยากร ผูกขาดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และใช้ความรุนแรงกับประชาชน (Satha-anand, 2010) อุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิในทรัพยากรในชุมชนของชาวประมงมักมาจากอุปสรรคด้านการขาดความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบ (Ginkel, 2009) กรณีเหล่านี้จะเห็นว่ารัฐอยู่ในฐานะผู้กุมกฎหมายมองข้ามสิทธิชุมชนดั้งเดิม และอำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนทั้งที่ทรัพยากรหรือพื้นที่ที่อยู่อาศัยนั้น ชาวบ้านเป็นผู้มีส่วนในการใช้ การรักษาไว้ และมีสิทธิชุมชนเป็นสิทธิในการทำกินของคนที่อยู่ในพื้นที่ที่อาศัยและพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงชีวิตชาวบ้านมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ การรวมศูนย์ของรัฐระดับนโยบายซึ่งเห็นได้จากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ละเลยการมีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริงจากชุมชน แม้โครงการอาจจะบรรลุเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ แต่กลับส่งผลกระทบต่อด้านลบกับชุมชนตามมา เช่น โครงการ Sea Food Bank ภายใต้นโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ส่งเสริมให้มีการออกโฉนดทะเล ซึ่งเป็นการเปลี่ยนให้ทะเลที่เป็นที่สาธารณะกลายเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล มีพื้นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการนี้เป็นวงกว้าง ในทะเลอ่าวไทยตอนล่าง ตั้งแต่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในกรณีการต่อสู้กับการขยายตัวของคอกหอยแครงที่อ่าวบ้านดอน ลงมาจนกระทั่งอ่าวปัตตานี ปัจจัยที่นำมาสู่ปัญหาความขัดแย้ง เนื่องจากการเลี้ยงหอยแครงส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านทั้งเรื่องของปัญหาทรัพยากร เขตที่ทำกิน อุปสรรคการทำประมงโดยคู่ขัดแย้ง คือ ชาวประมงพื้นบ้านกับนายทุนผู้เลี้ยงหอยแครง ชาวประมงพื้นบ้านกับชาวบ้านด้วยกัน และนายทุนผู้เลี้ยงหอยแครงกับเจ้าหน้าที่รัฐ (Dumalee, 2017)

พื้นที่อ่าวปัตตานี (Pattani Bay) ตั้งอยู่ในจังหวัดปัตตานี ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น 12 อำเภอ โดยพื้นที่อ่าวปัตตานีครอบคลุมขอบเขตการปกครองอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองปัตตานีและอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี เป็น 1 ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประสบกับความไม่สงบ อันเป็นผลให้ประชาชนประสบกับความยากจน และมีคุณภาพชีวิตที่ไม่มั่นคง ในขณะที่อ่าวปัตตานีเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นฐานการดำรงชีวิตที่มีความอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติสหภาพระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature: IUCN) ได้ประกาศให้อ่าวปัตตานีเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล (Coastal Wetlands) แห่งหนึ่งของเอเชียที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 อ่าวปัตตานีถือว่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของประชาชนชาวปัตตานี มีคุณค่า

และมีเอกลักษณ์เฉพาะในเชิงความหลากหลายและอุดมสมบูรณ์ทางชีวภาพสูงมาก ทำให้พื้นที่นี้เป็นแหล่งสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจสำคัญของชุมชนรอบอ่าวและอุตสาหกรรมประมงจังหวัดปัตตานี (Ministry of Natural Resources and Environment, 2014)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบัน อ่าวปัตตานีเผชิญกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติจากการพัฒนาเช่นเดียวกับพื้นที่อื่น สาเหตุหลักมาจากการใช้เครื่องมือและวิธีการประมงที่ผิดกฎหมายเพื่อจับสัตว์น้ำให้มากขึ้น การจับสัตว์น้ำขนาดเล็กเพื่อทดแทนผลผลิตที่ลดลง (Sugunnasil, 2001) การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดประกอบกับประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลแบบบูรณาการ และภาครัฐขาดนโยบายและมาตรการในการจัดการภาพรวมส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านประสบปัญหาความยากจนและเกิดปัญหาตามมาเป็นลูกโซ่ (Hajisamae, 2014) จนบานปลายเป็นความขัดแย้งในชุมชน ซึ่งการลดลงของทุนทางสังคมและความยืดหยุ่นในเชิงระบบนิเวศมีผลอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผล ทำให้การบริหารจัดการอ่าวปัตตานีที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ

ปัญหาของชาวประมงนั้นไม่สามารถแก้ไขได้โดยปัจเจก ทั้งที่ในความเป็นจริงชาวประมงค่อนข้างมีความเป็นอิสระในการประกอบอาชีพ และใช้ชีวิตออกเรือหาสัตว์น้ำตามที่ตนถนัด และได้รับการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ ใครถนัดหากุ้ง จะไม่ถนัดหาปลา บางคนถนัดหาหมึก หาทอย ซึ่งจะไม่ทับซ้อนกัน และมีวิถีของแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกันไปตามสัตว์น้ำที่ตนหา ไม่ต้องถูกควบคุม หากอ่าวมีความอุดมสมบูรณ์ แต่เมื่อสภาพเปลี่ยนไปชาวประมงจึงหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่ต้องเผชิญกับทั้งอำนาจรัฐในระดับประเทศและระหว่างประเทศจากกฎหมายและระเบียบที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ใหม่ แต่เมื่อทรัพยากรลดลง รายได้ลดลง แต่ค่าครองชีพสูงขึ้น ทำให้หลายคนแสวงหาวิธีการทำประมงให้มีรายได้โดยใช้เครื่องมือต่างจากวิถีเดิม ซึ่งยิ่งซ้ำเติมปัญหามากขึ้น การประนีประนอมและการรวมกลุ่มจึงอาจนำมาสู่ทางออกในการแก้ปัญหาเชิงลึกให้แก่ชาวประมงมากกว่าการใช้เพียงกฎหมายหรือการใช้อำนาจบังคับ เพื่อทำให้พวกเขาได้รับประโยชน์ในระยะยาวร่วมกัน แต่ด้วยลักษณะของการรวมกลุ่มของชาวประมงพื้นบ้านมักเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างเล็ก และอาศัยความสัมพันธ์เครือญาติหรือเพื่อน ซึ่งถือเป็นข้อได้เปรียบในการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Ginkel, 2009) และค่อนข้างอนุรักษ์นิยม รัฐจึงต้องส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มชาวประมง และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล โดยภาครัฐออกกฎหมายรับรองสิทธิให้กับชุมชนประมง (Jeerasatian, 1997)

อ่าวปัตตานีมีพลวัตของวิถีชีวิตชุมชน กลุ่มอาชีพ การทำประมง และทรัพยากรธรรมชาติตลอดเวลา (Hattha, 2014; Jussapalo, 2016) ในขณะที่มุมมองในการศึกษาจากสิ่งที่เกิดขึ้นในอ่าวปัตตานี และตัวแสดงที่สำคัญ คือ ชุมชน กลับได้รับการมองในฐานะผู้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาจากภาครัฐ ดังนั้น อ่าวปัตตานีจึงมีความสำคัญต่อการวิจัยชุมชนจากมุมมองของผู้ที่ควรมีบทบาทในการกำหนดอนาคตของชุมชน สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนในอ่าวปัตตานีทำให้ชาวประมงพื้นบ้านตระหนักว่าตนเองกำลังเสียสิทธิชุมชนหากยังคงปล่อยให้ทุกอย่างดำเนินต่อไป จึงนำมาสู่คำถามการวิจัยว่า สิทธิชุมชนที่ชาวประมงพื้นบ้านต้องการเป็นอย่างไร และด้วยสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชน

ในอ่าวปัตตานีจะมีความเป็นไปได้เพียงใดในการทำให้เกิดภาพอนาคตของอ่าวปัตตานีผ่านมุมมองของชาวประมงพื้นบ้าน ตลอดจนมาตรการเพื่อขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีว่าควรมีลักษณะอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

ประกอบด้วย 3 ประการ คือ 1) ศึกษาบริบทชุมชนและปัญหาสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี 2) ศึกษาความต้องการด้านสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี และ 3) จัดทำมาตรการขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative) โดยให้ชุมชนในพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเรียนรู้ และทำความเข้าใจสภาพการณ์ในอดีตและปัจจุบัน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดภาพอนาคต และนำเสนอแนวทางความเป็นไปได้เพื่อให้เกิดผลขึ้นจริง

ขอบเขตระยะเวลาและเนื้อหา

การวิจัยนี้ดำเนินการระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2560 ถึง มกราคม 2561 โดยมุ่งศึกษาสถานการณ์สิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านในอ่าวปัตตานี และค้นหาความต้องการในลักษณะภาพอนาคต เพื่อประเมินความเป็นไปได้และกำหนดเป็นมาตรการขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี

ขอบเขตพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

พื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ดำเนินงานของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี จังหวัดปัตตานี ผู้วิจัยเลือกกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาโดยใช้การคัดเลือกแบบยึดจุดมุ่งหมายในการศึกษา เพื่อให้ได้ตัวแทนที่สามารถให้ข้อมูลและดำเนินกิจกรรมการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้แก่ ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี และผู้นำชุมชนที่เคลื่อนไหวเพื่อสิทธิชุมชนอย่างต่อเนื่อง จำนวน 30 คน และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน 8 คน

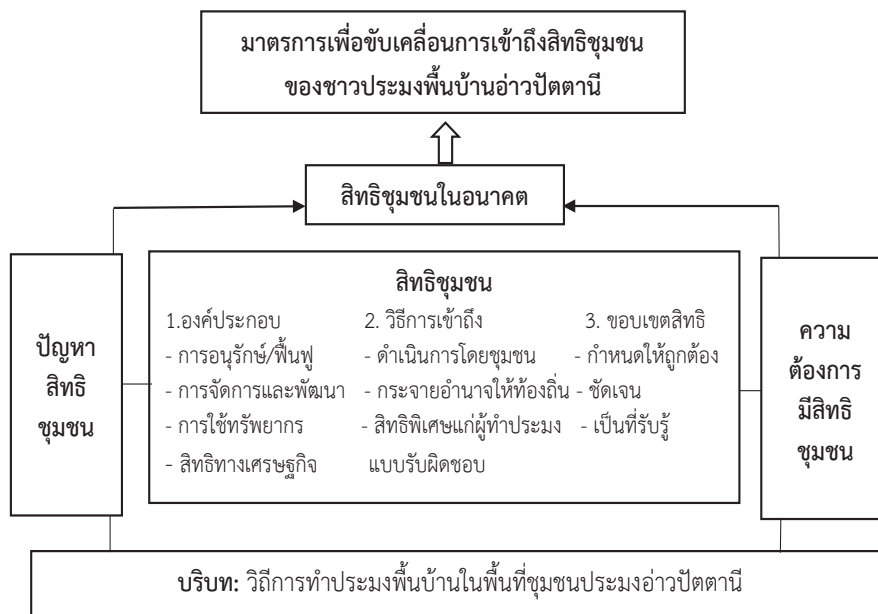
กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและกระบวนการวิจัย

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิดสิทธิชุมชนในการศึกษาสถานการณ์สิทธิของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีอันนำไปสู่มาตรการขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชน เนื่องจากสิทธิชุมชนเป็นเรื่องที่ได้รับการรับรองในระดับสากลปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ มีเนื้อหาครอบคลุมสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดี รวมถึงสิทธิกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และปกป้องมิให้ถูกเปลี่ยนแปลงทำลาย และสิทธิในการจัดการและพัฒนาฐานทรัพยากรภายใต้เงื่อนไขความยั่งยืนของฐานทรัพยากร สิทธิชุมชนจึงเป็นสิทธิที่ชุมชนให้การปกป้องรักษาทรัพยากรหรือตัวตนของตนเอง และเป็นสิทธิที่ชุมชนจะสร้างประโยชน์แก่สังคมทั้งด้านการจัดการ

ทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่นและอื่น ๆ อันสอดคล้องกับหลักการสิทธิที่ว่า สิทธิที่เจ้าของจะอ้างความชอบธรรมของตนเองได้ ให้อำนาจแก่เจ้าของที่กำหนดฝ่ายเดียว แต่ต้องเป็นการยอมรับจากสังคมไปพร้อมกัน (Thaweewong, 2009) ซึ่งการจำกัดสิทธินี้โดยกฎหมายจะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมเท่านั้น และต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ รัฐยังต้องปรับปรุงกฎหมายและดำเนินการรองรับสิทธิชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น สังคมจึงมีหน้าที่สนับสนุนความเข้มแข็งชุมชนด้วย จึงจะทำให้สิทธิชุมชนมีความยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิครอบครองเป็นเจ้าของอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนสิทธิปัจเจก และสิทธิรัฐที่เจ้าของใช้สิทธิตนเองกีดกันการเกี่ยวข้องจากภายนอกอย่างสิ้นเชิง แต่เป็นกิจกรรมที่ต้องการการสนับสนุนจากเครือข่ายท้องถิ่น ประชาสังคม และรัฐ โดยชุมชนสามารถจัดอำนาจความสัมพันธ์ในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับสี่ประการ ประการแรก คือ การให้ความสำคัญกับ “สิทธิของผู้อ่อนแอ” ประการที่สอง คือ การครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ ประการที่สาม คือ การครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และประการสุดท้าย คือ การให้ความสำคัญกับสิทธิที่ไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น

สำหรับหลักสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมงที่ยอมรับกันทั่วไป ได้แก่ การสร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชน/ความรับผิดชอบ (บทบาท) ของสถาบันองค์กรชุมชนที่จะจัดการทรัพยากร ต้องเป็นกลุ่มองค์กรของชาวประมงที่ตื่นตัว ซึ่งประกอบด้วย สิทธิในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง รักษาดูแลและทำการประมง สิทธิในการใช้ทรัพยากร หาด ฝั่ง จอดเรือ ตกปลา ฯลฯ และสิทธิในทางเศรษฐกิจ โดยมีเกณฑ์ในการแยกแยะสิทธิ คือ เกณฑ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากร หมายถึง ความรู้ในระบบนิเวศของทรัพยากร ฤดูกาล ชนิดสัตว์น้ำ การเติบโต ถิ่นที่อยู่ ลักษณะนิสัย รู้จักเลือกจับ และความรู้ด้านความเชื่อ ที่เชื่อว่าทะเลเป็นของทุกคน สามารถจับปลาได้หากเคารพกติกาของชุมชน สำหรับด้านขอบเขตของสิทธิ ถึงแม้จะไม่ควรมีการจำกัดพื้นที่ว่าได้เท่าไร อย่างไร แต่ควรกำหนดขอบเขตการจัดการทรัพยากรในพื้นที่จากฐานทรัพยากรของระบบนิเวศให้ถูกต้องและปรากฏชัดเจนต่อชุมชนให้พวกเขาได้รับรู้สิทธิอันพึงมี เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากร และเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองให้ยั่งยืน ดังรูปกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและวิธีการวิจัย ดังต่อไปนี้



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ภาครัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำและตัวแทนชาวประมงพื้นบ้านเพื่อสำรวจข้อมูลเบื้องต้น จากนั้นจึงจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อค้นหาภาพอนาคต (Future Search Conference: F.S.C.) ระยะเวลา 2 วัน โดยคัดเลือกผู้เข้าร่วมกิจกรรมจากกลุ่มประชาชนและชาวประมงพื้นบ้านรอบอ่าวปัตตานี จำนวน 30 คน เพื่อทำกิจกรรมร่วมกันดังนี้

1) การแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนผ่านการชมภาพยนตร์ต่างประเทศที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิชุมชน 1 เรื่อง และให้แสดงความคิดเห็นจากประสบการณ์ในพื้นที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน

2) กิจกรรมระดมสมอง กลุ่มละ 5 คน เพื่อตอบคำถามและสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ประเด็นความหลากหลายและความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ ทุนทางสังคมและวัฒนธรรมรอบอ่าวปัตตานี ประเด็นปัญหาการเคลื่อนไหวในชุมชน การรวมกลุ่มในชุมชน การสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ความขัดแย้งในพื้นที่อ่าวปัตตานี

3) กิจกรรมการแสดงละครสะท้อนสถานการณ์สิทธิชุมชนและเสนอภาพอนาคตในชุมชนที่ต้องการให้เกิดขึ้น โดยให้ผู้เข้าร่วมแบ่งเป็นสามกลุ่มโดยสมัครใจ เพื่อคิดบทและแสดงละคร

4) กิจกรรมการวางแผนปฏิบัติการชุมชนเพื่อขับเคลื่อนภาพอนาคตของชุมชน โดยสรุปผลการนำเสนอจากละครแล้วให้ชุมชนร่วมกันค้นหาวิธีการ แนวทาง รูปแบบที่เป็นไปได้ และเงื่อนไขแห่งความสำเร็จที่จะนำไปสู่การเข้าถึงสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยนี้ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และได้ผ่านการรับรองด้านจริยธรรม การวิจัยทางสังคมศาสตร์ โดยคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เลขที่รับรอง psu.pn.2-047/60

ผลการวิจัย

บริบทวิถีการทำประมงพื้นบ้านในอ่าวปัตตานี

ชาวประมงในอ่าวปัตตานี สามารถจำแนกได้เป็น ผู้ที่ทำประมงแบบรับผิตชอบ (Conservation Folk Fisherman) กับผู้ที่ทำประมงทั่วไป (Conventional Fisherman) ในการวิจัยนี้เรียกว่า ชาวประมงพื้นบ้านกับชาวประมงทั่วไป ซึ่งปรับเปลี่ยนเครื่องมือการทำประมงตามพัฒนาการของการจับสัตว์น้ำ พลวัตของวิถีการทำประมงชาวประมงในอ่าวปัตตานี คือ จากอดีตชาวประมงดั้งเดิมในชุมชนทำประมงพื้นบ้านเพื่อหาเลี้ยงชีพด้วยวิถีธรรมชาติ จับสัตว์น้ำที่ตนมีความชำนาญตามเครื่องมือและวิธีที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ ชาวประมงพื้นบ้านมีทั้งประเภทที่มีเรือเล็ก และประเภทที่ไม่มีเรือซึ่งหากินตามชายเลน ใช้อุปกรณ์เล็ก ๆ น้อย ๆ ในการจับปลา บางคนจับปลาด้วยมือหรือขา ชาวประมงพื้นบ้านแต่ละครอบครัวรู้จักฤดูกาล ช่วงเวลา และพื้นที่การทำประมงจนเป็นที่รู้จักกันในชุมชนว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ประจำในการหาสัตว์น้ำของครอบครัวไหน จนมีชื่อเรียกพื้นที่นั้น ๆ ที่ตนสามารถหาสัตว์น้ำแต่ละชนิดได้ การใช้สิทธิในการจับจองพื้นที่ทำมาหากินของคนสมัยก่อน ใช้ชื่อคนเป็นชื่อเรียกพื้นที่ เช่น ลาโจะเปาะสะ ลาโจะเจะซีตี ลาโจะดีอะระ ชาวบ้านเรียกพื้นที่นั้นเพราะเห็นว่าคน ๆ นั้น ออกไปหาปลาเป็นประจำทุกวันในเวลาเดิม และเวลานั้นเป็นพื้นที่ของเขา พอคนนั้นเสียชีวิตลงคนอื่นก็ไปใช้พื้นที่ในเวลานั้น ๆ ได้ แต่ต้องให้เกียรติและเคารพเจ้าของเดิม วิธีการแบบนี้ถือเป็นภูมิปัญญาในการแบ่งสรร และกระจายการจัดการพื้นที่เพื่อใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นวิถีปฏิบัติของคนในพื้นที่อ่าวปัตตานีที่สะท้อนการเคารพสิทธิของผู้มาก่อน ทำให้การใช้พื้นที่และประเภทของสัตว์น้ำที่ชาวประมงแต่ละครอบครัวใช้ ไม่ทับซ้อนกัน และด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทำให้ชาวประมงใช้ชีวิตอย่างพอเพียงไม่จำเป็นต้องหาสัตว์น้ำเพื่อสะสมเงินทองทรัพย์สิน เนื่องจากเห็นว่าถ้าจะกินเมื่อไรก็สามารถออกจับสัตว์น้ำได้หน้าบ้านตนเอง เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นประชากรจำนวนมากขึ้น ประกอบกับมีคนนอกพื้นที่อพยพมาตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเกิดเป็นชุมชนใหม่ ๆ มาพร้อมกับความคิดแบบทุนนิยม และนำเครื่องมือการจับสัตว์น้ำที่มีการพัฒนา ซึ่งแตกต่างจากเครื่องมือของชาวประมงดั้งเดิมในพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหาการใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ส่งผลกระทบต่อวิถีเดิม โดยจับทั้งสัตว์เล็กและสัตว์ใหญ่ และบางครั้งนายทุนยังจับจองพื้นที่ในอ่าวเพื่อเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยห้ามใครจับสัตว์น้ำในพื้นที่นั้น และบางครั้งก็เป็นการกีดขวางการออกเรือหรือการใช้วิธีการจับสัตว์น้ำของชาวประมงตามวิถีดั้งเดิมที่เคยทำเป็นประจำ การใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำมีพัฒนาการมาตลอดเพื่อให้สามารถจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น เพื่อกอบโกยรายได้จากทรัพยากรในอ่าว ส่งผลให้การจัดสรรพื้นที่ และการกระจายทรัพยากรในพื้นที่อ่าวเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่สมดุล แตกต่างจากเดิม

มิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในอ่าวปัตตานี เปลี่ยนไปอยู่ที่ภาครัฐและเอกชน ทำให้คนดั้งเดิมมีสิทธิลดลงจากการเข้าถึงการใช้ทรัพยากร การบริหารจัดการทรัพยากร ซึ่งนั่นย่อมส่งผลต่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรที่เสื่อมโทรมและลดลงจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ คือ ทำให้ชาวประมงดั้งเดิมมีรายได้จากอาชีพประมงลดลงด้วย เนื่องจากโครงการพัฒนาจากภาครัฐที่ทำให้ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไป การปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดย่อม และครัวเรือน การใช้พื้นที่อ่าวเลี้ยงสัตว์น้ำ เศรษฐกิจจากนายทุนนอกพื้นที่ การที่นายทุนให้ชาวประมงที่ไม่มีทุนจ่ายค่าเครื่องมือจับสัตว์น้ำที่สามารถจับสัตว์น้ำได้ไม่จำกัดเพื่อแลกกับการยังคงมีอาชีพและรายได้ วิธีการทำประมงที่ตรงข้ามกันทำให้เกิดการต่อสู้และความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีความคิด ความเชื่อ และการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งเป็นสองฝ่ายหลัก ๆ คือ ผู้ที่ทำประมงแบบรับผิดชอบกับผู้ที่ทำประมงทั่วไป ปัจจุบันพบว่า กลุ่มคนที่ทำประมงพื้นบ้านแบบรับผิดชอบมีจำนวนลดน้อยลง แม้ว่าหลังจากเกิดการต่อสู้เรียกร้องสิทธิชุมชน และรัฐได้กำหนดนโยบายและตรากฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงอย่างยั่งยืนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลพบว่ากฎหมายหรือนโยบายที่เกิดขึ้นภายหลังวิธีชุมชนดั้งเดิมมีทั้งกฎหมาย และนโยบายที่กระทบสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านและส่งเสริมสิทธิชุมชน ในขณะที่เมื่อการบังคับใช้กฎหมายหรือการนำนโยบายมาปฏิบัติยังคงต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพบริบทชุมชนมากขึ้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอ่าวปัตตานีทำให้หลายครั้งทั้งชาวประมงที่ทำการประมงแบบทั่วไป และชาวประมงพื้นบ้านที่มีวิธีดั้งเดิมแต่ขัดต่อกฎหมายต้องตกอยู่ในฐานะของผู้ต้องหาหรือผู้ทำผิดกฎหมายด้วย เช่น แต่เดิมชาวประมงใช้วิธีการวางซั้งในทะเลเพื่ออนุบาลสัตว์น้ำ และจับสัตว์ที่มากอาศัยหลบอยู่บริเวณซั้งเป็นแหล่งรายได้ แต่เมื่อมีกฎหมายกำหนดพื้นที่การวางซั้งในทะเล หากใครฝ่าฝืนถือว่ากระทำความผิดกฎหมายเนื่องจากทำให้น้ำไหลเวียนได้ไม่ดี และมีผลต่อระบบนิเวศ แต่รัฐกลับใช้วิธีการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยการประกาศเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำไม่ให้ชาวประมงพื้นบ้านจับสัตว์น้ำได้เพราะผิดกฎหมาย ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าการกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังกลับละเมิดสิทธิชุมชน และทำให้ชุมชนไม่สามารถใช้สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรในอ่าวและสิทธิในการใช้ทรัพยากรในอ่าวตามวิถีเดิมที่เคยทำมา เห็นได้ว่าในอ่าวปัตตานีเมื่อชาวประมงไม่ได้สิทธิในการบริหารจัดการก็จะส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงสิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟู สิทธิในการใช้ และสิทธิทางเศรษฐกิจ เกิดปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ปัญหาสังคมจากปัญหาปากท้อง และปัญหาความขัดแย้งตามมาจนถึงขั้นการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อสู้/จัดการปัญหา ดังนั้น การให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนในพื้นที่อ่าวปัตตานีจึงเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นความเป็นธรรม การแก้ปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ความมั่นคงทางอาหาร ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อส่งต่อไปแก่ลูกหลานในอนาคต

ปัญหาด้านสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี

จากกิจกรรมการประชุมเชิงปฏิบัติการแลกเปลี่ยนความรู้ด้านสิทธิชุมชนที่ผู้วิจัยและผู้เข้าร่วมกิจกรรมชมภาพยนตร์เรื่องอวตารประเด็นเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่ปรากฏในเรื่อง คือ ต้นไม้ใหญ่ที่ชาวเผ่า

โอมาคายาเชื่อว่าเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นพื้นที่สาธารณะที่ทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การทำลายต้นไม้จากคนนอกก็เปรียบเสมือนการเข้าไปละเมิดสิทธิชุมชนของคนดั้งเดิม เป็นการบีบบังคับให้คนดั้งเดิมต้องย้ายออกไปจากพื้นที่ เพราะทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตถูกทำลาย พวกเขาจึงรวมตัวกันต่อสู้กับการรุกรานของคนนอกเพื่อรักษาต้นไม้ไว้ ซึ่งเป็นการรักษาสิทธิชุมชนดั้งเดิมคงวิถีชีวิตของพวกเขาต่อไป

ผู้วิจัยใช้กิจกรรมนี้เพื่อสำรวจมุมมองด้านสิทธิชุมชนของผู้เข้าร่วม โดยใช้การแลกเปลี่ยนพูดคุยและให้เปรียบเทียบสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนจากภาพยนตร์กับพื้นที่อ่าวปัตตานีหลังจากชมภาพยนตร์พบว่า ผู้เข้าร่วมกิจกรรมสะท้อนว่า สิ่งที่ชุมชนประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีประสบนั้นคล้ายคลึงกับในภาพยนตร์ คือ ชาวประมงพื้นบ้านมีวิถีชีวิตที่พึ่งพิงและสอดคล้องกับฐานทรัพยากรธรรมชาติในอ่าว ต่อมามีคนนอกเข้ามารุกล้ำวิถีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อ่าว แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือ ในภาพยนตร์เป็นการต่อสู้ของกลุ่มคนสองฝ่ายด้วยการใช้กำลัง แต่ในอ่าวปัตตานีเป็นการต่อสู้ด้วยกฎหมาย โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นคนกลาง มีพฤติกรรมเอียงไปทางการเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายนายทุนโดยใช้ความได้เปรียบศึกษากฎหมาย และพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายได้ ในขณะที่ชาวบ้านในพื้นที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย และไม่รู้สิทธิของตนเองจึงถูกละเมิดและรุกรานสิทธิ

เมื่อพิจารณาในหลักการของสิทธิชุมชนพบว่า ผู้เข้าร่วมค่อนข้างมีความเข้าใจด้านองค์ประกอบของสิทธิชุมชน การเข้าถึงสิทธิชุมชนและขอบเขตของสิทธิชุมชน คือ กรอบสิทธิชุมชนด้านองค์ประกอบ 1) การอนุรักษ์/ฟื้นฟู 2) การบริหารจัดการ/ออกแบบ 3) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อหาเลี้ยงชีพ ซึ่งสืบเนื่องกับข้อ 4) สิทธิทางเศรษฐกิจ ผู้เข้าร่วมกิจกรรมมีมุมมองว่าชุมชนดั้งเดิมมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องอิงอาศัยกับอ่าวปัตตานีในทุกมิติ ชาวประมงพื้นบ้านเชื่อว่า สิทธิชุมชนอ่าวปัตตานี ใครก็ได้มีสิทธิเท่ากันในการประกอบอาชีพ แต่ต้องเคารพพื้นที่ทำกิน สำหรับสิทธิความเป็นเจ้าของ ไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นของทุกคน คนในชุมชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่สิ่งที่เกิดขึ้น คือ กลุ่มคนบางกลุ่มกลับอ้างสิทธิชุมชนเพื่อเข้าไปจับจองพื้นที่ของสาธารณะ ซึ่งอาจกระทบสิทธิของคนอื่นที่เป็นการทำประโยชน์ในพื้นที่โดยคนส่วนใหญ่ที่ไม่เห็นด้วย และละเมิดสิทธิชุมชน

สำหรับด้านการเข้าถึงสิทธิชุมชน ไม่ได้ดำเนินการโดยชุมชน มุมมองของชาวประมงพื้นบ้านเห็นว่าการพัฒนาที่ทำให้ชุมชนที่มีวิถีแบบดั้งเดิมกลายเป็นเมือง การนำเอาความเจริญและโครงการต่าง ๆ เข้ามาในพื้นที่จนบางครั้งละเลยการพิจารณาว่าขัดหรือกระทบวิถีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ของคนดั้งเดิม ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยให้มีการใช้อุปกรณ์จับสัตว์น้ำที่ทำลายฐานทรัพยากร นโยบายหรือโครงการที่ทำให้พื้นที่สาธารณะกลายเป็นพื้นที่ของปัจเจกบุคคล จึงนำไปสู่การตั้งคำถามจากชาวประมงพื้นบ้านว่า ในกระบวนการพัฒนา ประชาชนในชุมชนมีสิทธิแค่ไหนในการตัดสินใจโครงการในพื้นที่ของเขา ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับอ่าวปัตตานีอยู่ในจุดที่การพัฒนาต้องแลกมากับความเหลื่อมล้ำของชุมชน สังคม การล่มสลายของวัฒนธรรม การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยชุมชนอาจไม่มีสิทธิเลือกกว่าเขาต้องการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมในอ่าวปัตตานีหรือไม่ สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่ม ซึ่งกล่าวถึงข้อบกพร่องของการทำ

ประชาคมในชุมชน คือ ไม่ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากผู้จัดประชาคมไม่ถามความเห็นของประชาชน และเป็นการทำประชาคมที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้โครงการภาครัฐที่เกี่ยวกับอ่าวปัตตานีเปิดช่องว่างให้ปัจเจกบุคคลเข้ามาแทรกแซง เช่น โครงการสร้างเขื่อนกั้นปากอ่าว ทำให้น้ำลึกเพื่อใช้เป็นทางเดินเรือพาณิชย์ ทำให้กระแสน้ำไหลผิดปกติ ส่งผลให้จำนวนสัตว์น้ำบริเวณดังกล่าวลดลงอย่างรวดเร็ว เกิดผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านที่มีวิถีดั้งเดิม คือ อาชีพจับกุ้งเคยขายขาดรายได้ วันละ 700-1,000 บาท เนื่องจากกุ้งเคยไม่เข้าในอ่าว เพราะสภาพที่ดินเปลี่ยนไปเป็นเขื่อนปูน ซึ่งสะท้อนว่าโครงการเหล่านี้ละเมิดสิทธิประมงพื้นบ้านในการทำมาหากินเลี้ยงครอบครัว นอกจากนี้ การจัดประชาคมที่มีผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ คือ ผู้นำหรือพวกพ้องมากกว่าชาวบ้าน ทำให้เสียงจากชาวบ้านในเวทีเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยที่ไม่มีอำนาจในการต่อรอง ทำให้ปัญหาและความต้องการที่แท้จริงไม่สะท้อนกลับไปยังผู้มีอำนาจ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ปัญหาด้านการเข้าถึงสิทธิชุมชนจากกรณีนี้มี 2 ประการ คือ ประการแรก การทำประชาคม ซึ่งชาวบ้านไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วม เนื่องจากคนที่ถูกเรียกมาทำประชาคมเป็นพวกพ้องกับผู้นำ สร้างความเบื่อหน่ายให้กับชาวบ้าน เนื่องจากมองว่าการประชาคมสุดท้ายไม่ได้ช่วยให้ปัญหาที่สะท้อนไปในเวทีได้รับการแก้ไข และต้องดำเนินการแก้ปัญหาด้วยตนเองมากกว่าการพึ่งพารัฐจากกระบวนการทำประชาคม รวมถึงปัญหาความไม่เชื่อใจเรื่องความโปร่งใสในการมีส่วนร่วมของการทำประชาคม และประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนที่ไม่เท่าเทียมกับประชาชนที่มักได้รับผลกระทบและความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร หรือการตีความการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมาย ส่งผลให้การนำนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ ไปปฏิบัติมักเอียงไปทางผู้มีอำนาจด้านทรัพยากรการเงินมากกว่าชาวบ้าน สิทธิชุมชนในเรื่องวิธีการเข้าถึงสิทธิประเด็นการดำเนินการในชุมชนนั้น ในบริบทของอ่าวปัตตานีที่มีช่องว่างตั้งแต่จุดเริ่มต้น คือ โอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ย่อมทำให้ระดับการดำเนินการโดยชุมชนซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่ายิ่งยากต่อการเข้าถึงสิทธิชุมชนตามไปด้วย

นอกจากนี้ ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิชุมชนจากการรวมศูนย์ของผู้มีอำนาจนอกพื้นที่ที่อาศัยข้อได้เปรียบในการใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ในอ่าวผ่านนโยบายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนทำให้เห็นว่าสิทธิดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการโดยชุมชน แต่ดำเนินการโดยเอกชน ซึ่งบางช่วงได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในขณะที่ด้านขอบเขตสิทธินั้นผู้เข้าร่วมสะท้อนถึงช่องว่างของขอบเขตสิทธิชุมชนในอ่าวปัตตานีว่า ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่สิทธิชุมชนที่ชัดเจน ทำให้คนนอกเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยขาดความรับผิดชอบและกระทบต่อวิถีชีวิตและรายได้ของชุมชนดั้งเดิม สำหรับการเผยแพร่ความรู้เรื่องสิทธิชุมชนก็ยังไม่ได้ให้ความรู้ต่อชาวบ้านธรรมดาในพื้นที่ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ที่มิบทบาทในการเคลื่อนไหวหรือต่อสู้เรียกร้องด้านสิทธิชุมชนในพื้นที่จึงมีเพียงกลุ่มผู้นำของชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกไม่ว่าจะเป็นองค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) ภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันการศึกษา กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางคนเท่านั้น

ปรากฏการณ์ข้างต้นสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากกิจกรรมการนำเสนอละครสมมติ¹ ที่มีชื่อเรื่องว่า “อ่าวตานี้ใครครอง” จุดเริ่มต้นของเรื่อง คือ ชาวบ้านคุยกันว่า สัตว์น้ำมีจำนวนน้อยลง จึงพากันไปหาเจ้าหน้าที่รัฐ และถามว่าทำไมจึงปล่อยให้ใช้เครื่องมือทำลายล้างในอ่าว เพราะสร้างความเดือดร้อนให้ชาวประมงพื้นบ้าน เจ้าหน้าที่รัฐคนนั้นตอบกลับว่า มีกฎหมายที่กำหนดว่าเครื่องมือทำลายล้างผิดกฎหมาย แต่การนำกฎหมายไปบังคับใช้ไม่จริงจัง และเห็นใจในปัญหาของชาวประมง แต่เครื่องมือดังกล่าวมาจากนายทุน วันต่อมาเจ้าหน้าที่รัฐคนนั้นจึงไปหานายทุนผู้ขายเครื่องมือประมงทำลายล้างและขอร้องให้เลิกขายเครื่องมือ เนื่องจากตนละอายที่มีชาวบ้านมาเรียกร้องให้ตนออกกฎหมายห้ามการนำเครื่องมือดังกล่าวมาขายในหมู่บ้าน แต่นายทุนกลับตอบว่า ไม่ได้ เพราะตนเองจะขาดทุนหากไม่นำมายขายให้ชาวบ้าน เจ้าหน้าที่รัฐจึงตอบกลับไปว่า ผมก็เกรงใจท่านเพราะท่านให้เงินผม นายทุนจึงเลี้ยงน้ำชาเจ้าหน้าที่รัฐรายนั้นเพื่อแลกกับการให้ไปเจรจากับชาวบ้านให้เลิกต่อต้านนายทุน

ละครสมมติเรื่องนี้ หากพิจารณาชื่อเรื่อง เหมือนการตั้งคำถามว่า อ่าวปัตตานีแท้จริงแล้วเป็นของใคร และใครควรได้ใช้ประโยชน์จากอ่าวที่เคยมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ระหว่างคนในอ่าวปัตตานีที่อนุรักษ และใช้ทรัพยากรอย่างรับผิดชอบตามวิถีดั้งเดิมมาอย่างยาวนานกับคนนอกที่เข้ามาครอบงำประโยชน์จากอ่าวโดยขาดการใส่ใจ สะท้อนปัญหาด้านสิทธิชุมชนสองประการ คือ ประการแรก เป็นการเสียตีสีพหุกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ไม่ทำตามกฎหมาย ซึ่งชาวบ้านมองว่าสาเหตุที่รัฐกับเอกชนช่วยเหลือกัน เนื่องจากผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งเป็นปัญหาสาเหตุของปัญหาสิทธิชุมชนในด้านการเข้าถึงสิทธิชุมชนในด้านดำเนินการโดยชุมชน แต่อำนาจในการดำเนินการกลับอยู่ที่ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นและการให้เจ้าหน้าที่นำกฎหมายหมายมาบังคับใช้ ตรงกับข้อมูลในประเด็นเรื่องการใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำผิดกฎหมาย เช่น ไอ้โง่ หรือลอบพับ ปัจจุบันรัฐบาลยุคคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ปฏิรูปการทำประมงโดยการจัดการอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ประกาศใช้กฎหมายห้ามใช้ไอ้โง่จับสัตว์ทะเล แต่กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้ เนื่องจากขาดการเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อชาวประมงไปเรียกร้องให้จับผู้ใช้ไอ้โง่กลับพบว่า ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และปัญหาดังกล่าวยังคงอยู่อย่างต่อเนื่อง และขยายไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้และผู้ที่ไม่สนับสนุนการใช้เครื่องมือจับสัตว์ดังกล่าว รวมทั้งส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำและรายได้ของทั้งชาวประมงพื้นบ้านและคนที่ใช้ไอ้โง่เองลดลงอีกด้วย เช่นเดียวกับกรณีที่รอบอ่าวปัตตานี มีปัจเจกบุคคลสร้างคอนโดมิเนียมแน่น ทำให้นักที่มากินอาหารที่ซึ้งของชาวบ้านย้ายไปอยู่อาศัยและทำรังที่คอนโดนิก ทั้งที่ชาวบ้านทำแหล่งอาหารให้นก แต่ปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นเอกชนคนนอกพื้นที่ได้รังนกไปขาย และครอบงำทรัพยากรไปหมด โดยไม่มีส่วนแบ่งให้กับชาวบ้านที่สร้างสิ่งแวดล้อมให้อุดมสมบูรณ์เพื่อให้มีอาหารตามธรรมชาติ นอกจากนี้ การทำซึ้งในทะเล ซึ่งเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ทำลายระบบนิเวศทำให้ระบบหมุนเวียนน้ำไม่ดี แต่ชาวบ้านกลับมองว่ารัฐละเมิดสิทธิชุมชน เนื่องจากการสร้างซึ้งในทะเล

¹เป็นส่วนหนึ่งของการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อค้นหาภาพอนาคต (F.S.C.) โดยผู้วิจัยกำหนดให้ผู้ร่วมกิจกรรมแบ่งออกเป็นสามกลุ่มตามความสนใจ และให้ทุกกลุ่มคิดละครสมมติ ประกอบด้วย ชื่อเรื่อง คัดบท เนื้อเรื่องที่ตนเองต้องการนำเสนอภายในเวลาหนึ่งชั่วโมง และให้สมาชิกในกลุ่มนำเสนอด้วยการแสดงละคร เรื่องละไม่เกิน 15 นาที

ชาวประมงต้องการฟื้นฟูสัตว์น้ำให้อุดมสมบูรณ์ ซึ่งซึ่งถือเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำและเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ชาวประมง การดำรงชีวิตแบบเดิมของชาวบ้านที่มีมาก่อนที่กฎหมายกำหนดในขณะนี้กลับขัดแย้งกับกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาภายหลัง ซึ่งขัดกับวิถีชีวิตดั้งเดิมและขัดต่อสิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

สถานการณ์ดังกล่าวกำลังเป็นปัญหาที่ทำให้ชุมชนหันมาตระหนักถึงผลที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ชาวประมงพื้นบ้านดั้งเดิม กล่าวว่า “คนนอกไม่สนใจทรัพยากรในพื้นที่เท่าคนใน” กฎหมายที่มาจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเมื่อนำมาบังคับใช้ ประกอบกับเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยสาเหตุหลายประการ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องพบว่า การนำกฎหมายหลายฉบับไปบังคับใช้ในทางปฏิบัตินั้นมีความละเอียดอ่อนซึ่งสัมพันธ์ต่อการทำผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ และด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังคน เช่น หากเจ้าหน้าที่ต้องตระเวนตรวจสอบการทำเครื่องมือประมงผิดกฎหมายนั้น จำเป็นต้องเป็นความผิดซึ่งหน้า ซึ่งหากเพียงแค่ครอบครองยังไม่สามารถจับกุมผู้ครอบครองได้ เนื่องจากตัวเจ้าหน้าที่เองอาจถูกฟ้องร้องฐานหมิ่นประมาทได้ นอกจากนี้ ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและกำลังคนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเรื่องค่าน้ำมันเรือ การบำรุงรักษาเรือ และอุปกรณ์ซึ่งมีไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน เนื่องจากปัญหาด้านกระบวนการดำเนินการภาครัฐที่อาจล่าช้า เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่อ่าวปัตตานีมีหลายหน่วยงานที่บทบาทแตกต่างกัน ดังนั้น อาจประสบปัญหาเรื่องความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ หากการลงพื้นที่ทำงานทุกครั้งต้องไปพร้อมกัน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ครบวงจร

ด้วยสถานการณ์ทั้งหมดทำให้ปัญหาและผลกระทบตกแก่ชาวประมงพื้นบ้านในชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ประการที่สอง คือ ปัญหาด้านสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรและสิทธิทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสิทธิชุมชนที่สะท้อนว่านายทุนและชาวประมงสนใจแต่ผลประโยชน์ของตนเอง จนเกิดเป็นความขัดแย้งของชาวประมงทั่วไปกับชาวประมงพื้นบ้าน แม้ว่าชาวประมงทั้งสองกลุ่มต่างมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องทำเพื่อปากท้องของครอบครัวทั้งสิ้น แต่การทำประมงแบบกอบโกยจากทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านสูญเสียรายได้ และต้องเปลี่ยนอาชีพหากสัตว์น้ำลดลงจากการทำประมงโดยใช้เครื่องมือกฎหมาย และทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยพฤติกรรมของรัฐและนายทุนเป็นสาเหตุของปัญหาเรื้อรัง และส่งผลกระทบบานปลายที่ยากต่อการแก้ไข

ข้อมูลจากละครสมมติเรื่อง “อย่าลืมฉัน” เป็นเรื่องของครอบครัวชาวประมงพื้นบ้านครอบครัวหนึ่งมีพ่อ แม่ ลูก นั้งคุยกันว่าปลาหาไม่ได้ จึงไม่มีเงินให้ลูกไปเรียน ต้องไปหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อไปเจอผู้นำ ผู้เป็นพ่อจึงปรับทุกข์ให้ฟังว่า รายได้จากการหาปลาของเขาไม่พอเลี้ยงดูครอบครัว ผู้นำชุมชนจึงให้ไปหานายอำเภอ เมื่อไปพบนายอำเภอ นายอำเภอถามว่าต้องการอะไร ชาวบ้านจึงบอกว่าต้องการเปิดหรือแพะมาเลี้ยงเป็นอาชีพเสริมในช่วงมรสุมที่ไม่สามารถออกเรือได้

ปัญหาด้านสิทธิชุมชนจากเรื่องนี้ คือ ปัญหาด้านการกำหนดขอบเขต ที่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตด้านสิทธิอย่างถูกต้องตามวิถีของชาวประมงแต่ละประเภท และไม่ได้มีความชัดเจนว่าชาวประมงพื้นบ้านมีขอบเขตด้านสิทธิแค่ไหนเพียงไร โดยสร้างการรับรู้และเคารพสิทธิของชุมชนดั้งเดิมไม่ให้เกิดกระทบกับวิถีเดิมจนส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบของสิทธิทางเศรษฐกิจของชาวประมงพื้นบ้าน สะท้อนว่าการทำอาชีพประมงพื้นบ้านมีลักษณะการหาเช้ากินค่ำ และไม่ได้จับปลาแบบกอบโกย วันไหนได้ออกเรือก็มีรายได้ วันไหนไม่สามารถออกเรือได้ รายได้ก็หายไปด้วย ซึ่งเป็นวิถีดั้งเดิมของชุมชนในพื้นที่ที่หาพอกินไม่กระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร แต่ขณะเดียวกัน เมื่อสภาพความสมบูรณ์ในอ่าวเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชาวประมงก็ต้องปรับตัวตาม โดยเรียนรู้การทำอาชีพอื่นเพิ่มเติมเพื่อหาเลี้ยงชีพ ช่องว่างที่เกิดขึ้น คือ เมื่อทรัพยากรสัตว์น้ำลดลง ชาวประมงไม่มีรายได้ดั้งเดิม จากปัญหาดังกล่าวเห็นได้จากข้อมูลกิจกรรมที่ 2 กิจกรรมระดมสมอง ผู้เข้าร่วมให้ข้อมูลว่าการเข้ามาของนายทุนทำนากุ้ง และโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรมและลดลง ส่งผลต่อปริมาณสัตว์น้ำจากเดิมที่ปลาวางไข่ แล้วไข่ปลาเสีย 20 เปอร์เซ็นต์ ปัจจุบันเพิ่มไข่ปลาเสียถึง 80 เปอร์เซ็นต์ และทำให้สาหร่ายผมนางที่เป็นพืชเศรษฐกิจของท้องถิ่นมีปริมาณลดลงด้วย ชาวประมงพื้นบ้านประเภทที่ไม่มีเรือ แต่จับสัตว์น้ำด้วยภูมิปัญญาตามชายเลนเริ่มหายไป ระบบนิเวศที่เสื่อมโทรมจากการพัฒนาที่หนีห่างจากสภาวะดั้งเดิมหันมาใช้ระบบคิดและระบบคุณค่าแบบสังคมเมือง โดยนำความเจริญมาสู่พื้นที่จนละเลยการพิจารณาวิถีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ของคนดั้งเดิมในพื้นที่นี้เองที่เป็นปัญหาละเมิดสิทธิประมงพื้นบ้านในการทำมาหากินเลี้ยงชีพเลี้ยงครอบครัว จึงเป็นปัญหาสิทธิชุมชนในองค์ประกอบด้านการใช้ทรัพยากรต่อเนื่องถึงสิทธิทางเศรษฐกิจด้วย

ละครเรื่องเรื่องสุดท้าย ชื่อเรื่อง “ตะโละตานิงรูเมาะห์ก็ตอ” เนื้อเรื่องโดยสรุปมีอยู่ว่า ชาวประมงพบว่าสัตว์น้ำลดลงมากจากการทำประมงที่ใช้เครื่องมือทำลายล้าง จึงร้องเรียนผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนจึงไปร้องเรียนที่เจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากชาวบ้านทำมาหากินลำบาก เจ้าหน้าที่รัฐจึงบอกว่าจะให้อวนเพิ่ม ผู้นำชุมชนจึงตอบกลับไปได้ว่าการให้อวนเพิ่มไม่ได้เป็นการช่วยเหลือที่ตรงจุด เนื่องจากชาวบ้านต้องการการจัดการที่ยั่งยืน

จากบทละครนี้ สะท้อนให้เห็นปัญหาสิทธิในด้านองค์ประกอบและการเข้าถึงสิทธิที่พบว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ คือ การแก้ไขปัญหของภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านและมุ่งแก้ไขเฉพาะหน้า โดยไม่ค้นหาสาเหตุเพื่อแก้ไขอย่างยั่งยืน และขัดกับสิทธิชุมชน ซึ่งมาจากการพึ่งพิงจากชาวบ้านจริง ๆ

ละครทั้งสามจากเรื่องกิจกรรมนี้ ได้ถูกถ่ายทอดออกมาเป็นละครที่ทำให้เข้าใจและเห็นภาพชัดเจนมากขึ้น ในเรื่องสถานการณ์สิทธิชุมชน ผ่านการนำเสนอให้เห็นวิถีดั้งเดิม พลวัตของอ่าวปัตตานีสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งผลกระทบของปัญหา โดยสอดแทรกความต้องการของชาวประมงพื้นบ้านไว้ในละคร ซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวประมงพื้นบ้านคิดและประสบอยู่ในชีวิตประจำวัน ขณะเดียวกันก็ฉายให้เห็นภาพอนาคตที่ชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีวาดฝันอยากให้เกิดขึ้น

ความต้องการด้านสิทธิชุมชนในอนาคตของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นพบว่า ความต้องการของชาวประมงพื้นบ้านปรากฏสอดคล้องตรงกันในกิจกรรมทุกกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นละครสมมติ การแลกเปลี่ยนพูดคุยหรือการสัมภาษณ์กลุ่ม ซึ่งความต้องการของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี มีประเด็นด้านสิทธิชุมชน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ความต้องการด้านชุมชน คือ ทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ดั้งเดิม ซึ่งจะทำให้ชาวประมงมีรายได้เพียงพอ และ 2) ความสัมพันธ์ทางอำนาจและปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ คือ ความต้องการด้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องการให้อยู่เคียงข้างประชาชน สร้างสมดุลทางอำนาจและคำนึงถึงสิทธิชุมชน ดังนั้น ชาวบ้านในพื้นที่จึงควรมีสิทธิในการบริหารจัดการ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเชื่อมโยงกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มที่ชาวประมงพื้นบ้านแสดงให้เห็นเชื่อว่าอ่าวปัตตานีเป็นพื้นที่สาธารณะ เพราะเชื่อว่า “ทะเลเป็นของพระเจ้า” ทำให้วิถีชีวิตของคนดั้งเดิมสอดคล้องและสัมพันธ์กับธรรมชาติ โดยคำนึงถึงความสมดุลและการฟื้นฟูธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์เงื่อนไขที่ทำให้สิทธิชุมชนในอนาคตประสบผลสำเร็จกลับพบว่า ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวปัตตานี ต้องการให้ภาครัฐและหน่วยงานภายนอกเข้ามาสนับสนุนมากกว่าต้องการดำเนินการโดยชุมชนเอง เช่น ต้องการให้หน่วยงานรัฐบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเครื่องมือทำลายล้างอย่างจริงจัง มีประสิทธิผล และส่งเสริมอาชีพจากการทำอาชีพประมงพื้นบ้านที่มีรายได้ลดลงจากจำนวนสัตว์น้ำลดลง นอกจากนี้ ยังต้องการให้ร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมกับชาวบ้าน โดยทำโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการ และวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งสาเหตุอาจมาจากชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวปัตตานีมีความเข้าใจหลักสิทธิชุมชน ได้รวมกลุ่มกัน และดำเนินกิจกรรมตามหลักสิทธิชุมชนอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพที่หารายได้โดยยึดถือและดำเนินการด้วยแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพราะเชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์จะทำให้ตนเองมีรายได้และอาชีพอย่างยั่งยืน เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อสิทธิชุมชนมาตั้งแต่อดีต โดยมีหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมให้การสนับสนุน แต่สิ่งที่ยังเป็นช่องว่างและปัญหาที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านดั้งเดิมไม่สามารถเข้าถึงสิทธิกลับมาจากกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งเรื่องความโปร่งใส และความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นปกครองกับเอกชน ที่ยังคงเป็นปัญหาสำคัญและละเมิดสิทธิชุมชน ดังนั้น อาจสรุปเบื้องต้นได้ว่าการเข้าถึงสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านในอ่าวปัตตานีเป็นการดำเนินการแบบล่างขึ้นบน หรือแนวราบในพื้นที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จ ขณะที่การดำเนินการแบบบนลงล่างของภาครัฐกลับเป็นอุปสรรคที่ทำให้การเข้าถึงสิทธิเป็นไปได้ยาก

การดำเนินการโดยชุมชนเรื่องการอนุรักษ์/ฟื้นฟู การจัดการและพัฒนา การใช้ทรัพยากร โดยต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เรื่องการควบคุมเครื่องมือทำประมงผิดกฎหมาย เพื่อให้สัตว์น้ำได้รับการฟื้นฟูให้มีจำนวนมากขึ้น และทำให้ชาวประมงพื้นบ้านมีอาชีพ มีรายได้เลี้ยงปากท้องและครอบครัวดั้งเดิม ดังละครสมมติเรื่องอย่างลิ้มฉั่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติการชุมชน พบว่า สิทธิชุมชนที่ชาวประมงพื้นบ้านต้องการ คือ ด้านการให้สิทธิพิเศษ

แก่ผู้ทำประมงพื้นบ้าน ซึ่งกรณีนี้คือ ความต้องการเฉพาะหน้าด้านการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งความต้องการด้านอาชีพเสริมนั้นผู้เข้าร่วมได้เสนอผ่านละคร คือ อาชีพการถักอวน การเลี้ยงแพะ แกะในที่แคบ การเลี้ยงปูดำ โดยให้รัฐส่งเสริมอุปกรณ์ งบประมาณ และพันธุ์สัตว์ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีความต้องการในระยะยาว คือ องค์ประกอบของสิทธิด้านการอนุรักษ์/ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้อุดมสมบูรณ์ โดยไม่ให้เครื่องมือทำลายล้างหรือผิดกฎหมายในอ่าว และสนับสนุนการทำวิจัยเพื่อเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ให้มีสัตว์พื้นถิ่นและสัตว์หายากหรือใกล้สูญพันธุ์มากขึ้น เช่น ปะการัง กุ้งกุลาดำ กุ้งแชบ๊วย กุ้งมังกร เต่าทะเล พะยูน เป็นต้น ความต้องการเหล่านี้ ชาวประมงคาดหวังให้มีการตอบสนองที่ตรงจุด เห็นได้จากละครสมมติเรื่องสุดท้ายชื่อเรื่อง “ตะโลเตตานิงรูเกาะก็ตอ” สิทธิชุมชนในอนาคตจึงต้องประกอบด้วยสิทธิในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่โดยการอนุรักษ์/ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ เพื่อการจัดการทรัพยากรในการหาเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจของชุมชนดั้งเดิม ซึ่งชาวประมงที่ทำอาชีพประมงแบบจับผิดชอบควรมีอำนาจและส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สูงกว่าคนทั่วไปจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่อ่าว เนื่องจากวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านสอดคล้องกับองค์ความรู้ด้านสิทธิชุมชนที่พวกเขามี แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นอำนาจและส่วนร่วมในการตัดสินใจกลับอยู่ที่คนนอกที่มีความตระหนักในสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตไม่สัมพันธ์กับหลักการสิทธิชุมชน

มาตรการขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี

การศึกษาปัญหา/ความต้องการ และสิทธิชุมชนในอนาคตของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีพบว่า ชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีประสบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิตามองค์ประกอบของสิทธิชุมชนด้านการบริหารจัดการ ทำให้สิทธิในการอนุรักษ์/ฟื้นฟู และการใช้ทรัพยากรถูกละเมิด ส่งผลต่อวิถีอาชีพรายได้ ซึ่งเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจที่ควรมี มาตรการที่สอดคล้องกับสถานการณ์สิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี ด้วยวิธีการเข้าถึงสิทธิชุมชนด้านการดำเนินการสิทธิชุมชนโดยชุมชน และทำให้เกิดการทำประมงแบบจับผิดชอบอยู่บนฐานต่อไปนี้ 1) มาตรการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรแบบบริหารจัดการที่ดำเนินการโดยชุมชน ให้ส่วนอำนาจและการดำเนินการอยู่ที่ชุมชนทั้งการกำหนดกติกา การบังคับใช้ การกำหนดบทลงโทษ และให้ชุมชนดำเนินการต่อผู้ที่ละเมิดกฎหรือกติกา ซึ่งกติกาที่กำหนดโดยชุมชนจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการสิทธิชุมชน โดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นร่วมกับคณะทำงานชุมชนที่รับรองโดยรัฐ และประกาศชัดเจนอย่างเป็นทางการ 2) มาตรการให้สิทธิพิเศษแก่ชาวประมงพื้นบ้านในนามชุมชน ผู้ทำประมงต้องทำแบบจับผิดชอบ โดยให้อำนาจการในการบริหารจัดการ กำหนดกติกา การนำกติกาไปบังคับใช้ รวมทั้งให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่อ่าวปัตตานี ทั้งด้านการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การจัดสรร และการใช้ทรัพยากร เพื่อกระจายสิทธิทางเศรษฐกิจให้ทั่วถึงและเท่าเทียม นอกจากนี้ ควรให้สิทธิพิเศษและสนับสนุนอาชีพเสริมและสิทธิต่าง ๆ แก่ชาวประมงที่ทำประมงแบบจับผิดชอบ เพื่อดึงดูดให้คนที่ทำประมงทั่วไปหันมาทำประมงแบบจับผิดชอบมากขึ้น เนื่องจากชาวบ้านต้องดิ้นรนต่อสู้จากผลการพัฒนาที่ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างอำนาจที่ผูกขาดในมือชนชั้นนำทางการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่นหรือเอกชน นำมาสู่การล่มสลายของระบบเศรษฐกิจและวิถีชุมชนดั้งเดิม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ จนไม่สามารถพึ่งตนเองได้ เกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้าน ระหว่างกลุ่ม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม

วัฒนธรรม และทรัพยากรที่เปลี่ยนแปลงไปนี้เอง ทำให้คนในพื้นที่ชุมชนดั้งเดิมทั้งหมดมีวิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ทำให้การละเมิดสิทธิชุมชนไม่ได้เกิดจากตัวแสดงที่เป็นรัฐและเอกชนเท่านั้น แต่ชาวบ้านก็ต้องการเข้าสู่การแข่งขันในระบบทุนนิยมเพื่อความอยู่รอดด้วยเช่นกัน ซึ่งหลายครั้งพบว่าชาวบ้านละเมิดสิทธิชุมชนหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่คำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว และอาจละเมิดต่อกฎหมายหรือกฎกติกาในชุมชนที่ตั้งขึ้นเพื่อให้คำนึงถึงความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น เงื่อนไขแห่งความสำเร็จของมาตรการขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชน จึงต้องเกิดโดยการสร้างความตระหนักรู้ในชุมชนและสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวประมงพื้นบ้านที่ต้องการรักษาไว้ซึ่งสิทธิชุมชน โดยการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ จากข้อมูลที่ได้ศึกษาพบว่า ผู้นำชาวประมงพื้นบ้านมีความรู้และความเข้าใจ รวมถึงการดำเนินการด้านสิทธิชุมชนอย่างเข้มข้น กติกาที่เกิดขึ้นจากกลุ่มที่มีลักษณะเช่นนี้ จะมีแนวโน้มให้เข้าถึงสิทธิชุมชนได้มากขึ้น และ 3) มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิชุมชนอย่างแพร่หลาย โดยเริ่มจากการใช้ข้อมูลและความต้องการที่แท้จริงจากชุมชนโดยบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ชาวประมงพื้นบ้าน กลุ่มอาชีพรอบอ่าวปัตตานี และภาคประชาชน ซึ่งภาครัฐต้องมีบทบาทในการสนับสนุนและสร้างการยอมรับด้านสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างแพร่หลายผ่านกลไกที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลควรลดบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและนโยบายสนับสนุนส่งเสริมสิทธิชุมชนโดยอำนวยความสะดวกด้านงบประมาณ องค์ความรู้ และอื่น ๆ

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาสิทธิชุมชนชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานีพบว่า บริบทชุมชนอ่าวปัตตานีมีลักษณะเป็นพลวัต คือ ชาวประมงพื้นบ้านมีวิถีการทำประมงจากรุ่นสู่รุ่นนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการใช้เครื่องมือทำประมง ซึ่งจำแนกได้เป็นผู้ทำประมงทั่วไปกับผู้ทำประมงแบบรับผิดชอบ ส่งผลต่อความอุดมสมบูรณ์ของอ่าวปัตตานีและจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดลง รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ทั้งในลักษณะฟื้นฟู อนุรักษ์ การจับสัตว์น้ำ การจับจองพื้นที่ทำการประมง หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งระหว่างผู้ที่มีความเชื่อและวิถีการทำประมงที่แตกต่างกัน สถานการณ์ปัญหาเหล่านี้ทำให้ต้องมีการทบทวนประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นธรรม การแก้ปัญหาคความยากจน สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหาร และความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพที่จะส่งผลต่อลูกหลานในอนาคตสอดคล้องกับงานของ Thaweewong (2009) ที่ชี้ว่า ภายใต้ความยั่งยืนของฐานทรัพยากร สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่ชุมชนต้องปกป้องรักษาทรัพยากรหรือตัวตนของตนเอง และเป็นสิทธิที่ชุมชนจะสร้างประโยชน์แก่สังคมทั้งด้านการจัดการทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่น และอื่น ๆ อันสอดคล้องกับหลักการสิทธิที่ว่า สิทธิที่เจ้าของจะอ้างความชอบธรรมของตนเองได้ หากเป็นสิ่งที่เจ้าตัวกำหนดฝ่ายเดียว แต่ต้องเป็นการยอมรับจากสังคมไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิครอบครองเป็นเจ้าของอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนสิทธิปัจเจกและสิทธิรัฐที่เจ้าของใช้สิทธิตนเองก็ดกกัน การเกี่ยวข้องจากภายนอกอย่างสิ้นเชิง

เมื่อผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาสิทธิชุมชนจากการกำหนดภาพอนาคตของชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งเป็นเทคนิคใหม่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ทรัพยากรในอ่าวปัตตานีจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาความต้องการด้านสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี พบว่า ชาวประมงพื้นบ้านซึ่งถือเป็นผู้ที่อยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพกับทรัพยากรในอ่าวมาเป็นเวลายาวนาน ตามหลักการสิทธิชุมชนในการเคารพสิทธิของผู้มาก่อนหรือสิทธิของชุมชนดั้งเดิมต้องการอำนาจและใช้สิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรรอบอ่าวเพื่อให้เกิดอาชีพและรายได้ รวมถึงสืบทอดวัฒนธรรมการจับสัตว์น้ำที่มีมาแต่เดิม เนื่องจากวิธีการเดิมนั้นสามารถบริหารจัดการเพื่อกระจายรายได้ให้กับชาวประมงพื้นบ้านตามพื้นที่และสัตว์น้ำที่ตนถนัดและไม่ทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรม ซึ่งการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะที่ให้ชาวประมงพื้นบ้านมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรอ่าวปัตตานีมีความสอดคล้องกับมิติทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม รวมทั้งมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติในอ่าวปัตตานีที่ได้รับการพัฒนาให้มีความยั่งยืนขึ้น เนื่องจากสิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในการผูกขาดการใช้สิทธิ ดังนั้น ผู้ใดก็สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรในอ่าวปัตตานีได้ แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในแง่ของสิทธิ คือ ผู้ที่จะใช้ทรัพยากรในอ่าวปัตตานีควรคำนึงถึงหลักการครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ โดยครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และการให้ความสำคัญกับสิทธิที่ไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า สิทธิชุมชนเป็นกิจกรรมที่ต้องการการสนับสนุนจากเครือข่ายท้องถิ่น ประชาสังคม และรัฐ โดยชุมชนสามารถจัดอำนาจความสัมพันธ์ในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับสี่ประการ ประการแรก คือ การให้ความสำคัญกับ “สิทธิของผู้มาก่อน” ประการที่สอง คือ การครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ ประการที่สาม คือ การครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และประการที่สี่ คือ การให้ความสำคัญกับสิทธิที่ไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น

ข้อค้นพบข้างต้นนำมาสู่มาตรการขับเคลื่อนการเข้าถึงสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี อันดับแรก คือ การส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิชุมชนอย่างแพร่หลาย อันดับต่อมา คือ มาตรการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรที่ให้อำนาจและดำเนินการโดยชุมชนและท้องถิ่น อันดับที่สาม ซึ่งมีความสำคัญเนื่องจากจะสามารถตอบโจทย์เรื่องความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและความมั่นคงทางอาหารในระยะยาว คือ มาตรการให้สิทธิพิเศษแก่ชาวประมงพื้นบ้านในนามชุมชนประมงที่ทำประมงแบบรับผิดชอบ โดยให้อำนาจในการบริหารจัดการ กำหนดกติกา การนำกติกาไปบังคับใช้ รวมทั้งให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่อ่าวปัตตานี ทั้งด้านการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การจัดสรรการใช้ทรัพยากรเพื่อกระจายสิทธิทางเศรษฐกิจให้ทั่วถึงและเท่าเทียม รวมทั้งสิทธิพิเศษด้านการส่งเสริมอาชีพหรือด้านอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมให้คนที่ทำประมงหันมาทำประมงแบบรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อความหลากหลายและอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในอ่าวปัตตานีและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของผู้คนรอบอ่าวปัตตานี

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ 1) โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องสิทธิชุมชนของชาวประมงพื้นบ้านอ่าวปัตตานี ที่ได้รับทุนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ 2) ทุนโครงการพัฒนาการเขียนบทความเชิงพื้นที่ สัญญาเลขที่ RDG5940004-2L06 ภายใต้ชุดโครงการพัฒนานักวิจัยและระบบสนับสนุนนักวิจัยเพื่อชุมชนและสังคม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศ.ดร.อารี วิบูลย์พงศ์ ทีมงาน และผู้ให้การสนับสนุนมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- Dumalee, H. (2017). Conflict and conflict management: A case study of cockle farming in Pattani Bay. *Walailak Abode of Culture Journal*, 15(2), 29-44. [in Thai]
- Ginkel, R. V. (2009). *Braving troubled waters: Sea change in a dutch fishing community*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hajisamae, S. (2014). *Pattani bay facts and challenges*. Pattani: Prince of Songkla University Pattani Campus. [in Thai]
- Hattha, K. (2014). Change in shoreline around Pattani bay. *Journal of Humanities and Social Sciences*, 10(2), 193-225. [in Thai]
- Jeerasatian, P. (1997). *Study on community-based fishery management: A case study at Pattani bay, Changwat Pattani* (Master's thesis). Kasetsart University, Bangkok. [in Thai]
- Jussapalo, C. (2016, June 23). Development of tourism resources and community tourism Pattani Bay Pattani Province. In *The 7th Hatyai National and International Conference*. Hatyai University, Songkhla. [in Thai]
- Ministry of Natural Resources and Environment. (2014). *Draft of strategic plan and ecological conservation and rehabilitation plan for Pattani bay 2015 – 2019*. Pattani. (Mimeographed) [in Thai]
- Satha-anand, C. (2010). *Violence play hide-and-seek in Thai society*. Bangkok: Matichon Publishing House. [in Thai]
- Sugunnasil, W. (2001). *Changes, problems and alternatives of a fishing community: A case study of mangrove forest exploitation of Da To Village in Ya Ring District, Pattani Province* (Research report). Pattani: Prince of Songkla University. [in Thai]
- Thapdacha, M. (2017). Problems of national park laws affecting community rights of the sea gypsies in the areas of the Andaman Sea. *Assumption University Law Journal*, 8(1), 14-36. [in Thai]
- Thaweewong, N. (2009). *Rights of the local fishing community*. Bangkok: Foundation for Sustainable Development. [in Thai]