

การประชุมเชิงปฏิบัติการภูมิภาคเอเชีย

IYAF 2022- การเสริมสร้างการทำประมงพื้นบ้านที่ยั่งยืนและเสมอภาค

Session 1: การเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน

ในบริบทของการทำประมง คำว่า “การเข้าถึง” อาจหมายถึง สิทธิหรือโอกาสในการได้รับประโยชน์ หรือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง หรือ จากการใช้พื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของชุมชนประมงพื้นบ้าน

โดยในที่นี้อาจหมายถึง “การเข้าถึงอย่างเสรี” ในกรณีที่โอกาสในการได้รับประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงทะเลและประมงน้ำจืด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมาย กรอบเชิงสถาบัน ซึ่งรวมถึงจารีตประเพณี หรือธรรมเนียมปฏิบัติ

ในทางกลับกัน หากอ้างอิงจากกรอบสถาบัน (กฎหมายดั้งเดิม จารีตประเพณี หรือกฎหมายที่เป็นทางการ) การเข้าถึงอาจกลายเป็น “สิทธิในการถือครอง” ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นในระดับสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิเฉพาะกลุ่มที่อนุญาตและปกป้องสิทธิในการได้รับประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากการใช้ที่ดินและทรัพยากรประมง

สอดคล้องกับแนวปฏิบัติว่าด้วยธรรมาภิบาลอย่างรับผิดชอบโดยสมัครใจว่าด้วยการถือครองที่ดิน การทำประมง และป่าไม้ในบริบทของความมั่นคงทางอาหารระดับประเทศ (แนวปฏิบัติ VGGT) ระบบการถือครองมีขึ้นเพื่อกำหนดและควบคุมสิทธิในการถือครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงชายและหญิง รวมถึงแรงงานภาคประมง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ว่าจะได้รับสิทธิการเข้าถึงที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรประมงอย่างไร อีกทั้งระบบถือครองนี้ยังระบุว่าใครสามารถใช้ทรัพยากรดังกล่าวได้นานแค่ไหนและภายใต้สถานการณ์ใด ภายใต้สิทธิและหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการถือครอง แนวปฏิบัติ VGGT มุ่งเน้นไปที่การรับรองหลักธรรมาภิบาลในการถือครอง เนื่องจากการทำประมง รวมถึงที่ดินและป่าไม้ ถือเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงทางอาหาร การจัดการความยากจน การดำรงชีวิตที่ยั่งยืน ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และการพัฒนาชนบท (ย่อหน้าที่ 4.1)

องค์ประกอบของสิทธิในการถือครองในบริบทของการทำประมง อาจรวมถึง สิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิชุมชนที่สามารถใช้เรือที่ได้รับอนุญาต (เรือที่มีเครื่องยนต์และไม่มีเครื่องยนต์) และใช้เครื่องมือประมง เช่น เครื่องมือประมงติดตั้งประจำที่ที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ไปมาได้ เครื่องมือประมงในลักษณะของการวางล้อมรอบ

หรือเครื่องมือประมงแบบลาก เป็นต้น ในบริเวณน่านน้ำหรือพื้นที่ที่อนุญาต เพื่อกำหนดทรัพยากรสัตว์น้ำ และทำการประมงภายในกรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งสิทธิในการถือครองนี้อาจอยู่บนพื้นฐานจารีตประเพณีที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน หรือข้อปฏิบัติของชุมชน กฎของกลุ่มหรือสมาคม กฎแห่งรัฐ หรือใบอนุญาตต่างๆ ในขณะที่สิทธิในการถือครองส่วนหนึ่งได้รับการพัฒนาอย่างมากในแง่ของลักษณะทางภูมิศาสตร์ แต่ยังมีบางส่วนที่ยังไม่พัฒนาเท่าที่ควรและต้องการการแก้ไข เพื่อให้สิทธิในการถือครองมีประสิทธิภาพสูงสุดในการนำไปใช้และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในบริบทนี้ อาจสังเกตได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal) เป้าหมายที่ 14b คือ “จัดให้มีการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและการตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้าน” เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความสำคัญของสิทธิในการถือครองในบริบททางทะเล

สิทธิในการถือครองที่ดิน อาจรวมถึงสิทธิในการถือครองที่ดินชั่วคราวหรือถาวรอย่างน้อยที่สุดเพื่อการอยู่อาศัยและเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น เพื่อการทำประมง การแปรรูปสัตว์น้ำ การตลาด และเพื่อเป็นสวัสดิการของชุมชนประมงพื้นบ้าน

ตามแนวปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการทำงานกับชาวประมงพื้นบ้านอย่างยั่งยืนโดยสมัครใจในบริบทของความมั่นคงทางอาหารและการขจัดความยากจน (แนวปฏิบัติ SSF) สิทธิในการถือครอง อาจรวมถึงการที่รัฐอนุญาตให้ชาวประมงเข้าถึงการทำประมงในเขตพื้นที่อำนาจแห่งรัฐผ่านมาตรการต่างๆ เช่น การสร้างหรือกำหนดเป็นเขตพื้นที่เฉพาะสำหรับชาวประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้เพื่อมุ่งเน้นให้กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางได้รับผลประโยชน์ในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร

แม้ว่าสิทธิในการถือครองที่ดินและแหล่งน้ำที่อยู่ใกล้เคียงจะให้ประโยชน์มากมายแก่ชุมชนชายฝั่ง หรือครัวเรือนที่อาศัยอยู่บริเวณปากแม่น้ำ แต่ข้อตกลงสิทธิการถือครองในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงทะเลและน้ำจืด รวมถึงทรัพยากรพื้นที่ชายฝั่งและบริเวณปากแม่น้ำ ยังไม่พร้อมต่อการเผชิญหน้ากับปัญหาและภัยคุกคามต่างๆ และยังต้องการการพัฒนาให้เป็น “ระบบ” เพื่อใช้ในการป้องกันและคุ้มครองสิทธิในการถือครองของชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นความท้าทายที่ยังคงต้องแก้ไขต่อไป

คำถามสำหรับการอภิปรายกลุ่ม

- (1) คุณมีสิทธิในการถือครอง (สิทธิในการถือครองส่วนบุคคลและสิทธิในการถือครองเฉพาะกลุ่ม) ในการอยู่อาศัยและใช้แหล่งทรัพยากรทางบกอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่มูลค่าภาคการประมง (fisheries value chain) หรือไม่ แล้วสิทธิในการถือครองเหล่านั้นก่อให้เกิดความเท่าเทียมและความมั่นคงต่อชาวประมงชายและหญิงอย่างไร
- (2) คุณมีสิทธิในการถือครองทรัพยากรประมง มีสิทธิในการเข้าถึงบริเวณชายฝั่งและปากแม่น้ำทั้งชาวประมงชายและหญิง และมีสิทธิในการเข้าถึงการแปรรูปสัตว์น้ำหรือไม่ สิทธิในการถือครองดังกล่าวเป็นสิทธิที่เป็นทางการหรือไม่ หรือเป็นสิทธิตามประเพณี สิทธิของคนดั้งเดิม หรือเป็นสิทธิตามจารีต แล้วสิทธิในการถือครองนั้น มีส่วนช่วยให้ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านตระหนักถึงการฟื้นฟู อนุรักษ์ ปกป้อง และร่วมจัดการระบบนิเวศทางน้ำและระบบนิเวศชายฝั่งในท้องถิ่นหรือไม่
- (3) ปัจจุบันชุมชนชาวประมงกำลังเผชิญกับปัญหาหรือภัยคุกคามที่เกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดินหรือแหล่งน้ำหรือไม่ การมีสิทธิในการถือครองสามารถเอาชนะหรือก้าวข้ามผ่านปัญหาหรือภัยคุกคามนั้นได้อย่างไร
- (4) มีกรณีตัวอย่างของการขับไล่ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านตามอำเภอใจหรือเหตุการณ์ของชุมชนชาวประมงเหล่านั้นที่ถูกเพิกถอนสิทธิในการถือครองที่ดินหรือแหล่งน้ำหรือไม่
- (5) มีการริเริ่มวางแผนเพื่อดำเนินการในการรื้อฟื้นการเข้าถึงกฎกติกาการทำประมงดั้งเดิมและที่ดินชายฝั่งสำหรับชุมชนประมงพื้นบ้านที่มีการเคลื่อนย้ายมาอยู่ใหม่อันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือภัยความขัดแย้งหรือไม่
- (6) มีการปรึกษาหารืออย่างมีนัยสำคัญกับชุมชนประมงพื้นบ้านก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่หรือไม่ มีการศึกษาผลกระทบเชิงสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แล้วนำเอาผลกระทบดังกล่าวมาใช้ในการปรึกษาหารือหรือไม่
- (7) มีกลไกอะไรบ้างที่ใช้ได้ผลในการแก้ไขข้อพิพาทในเรื่องสิทธิในการถือครอง รวมถึงมีวิธีใดในการเยียวยาหลังจากเกิดข้อพิพาท เช่น การจ่ายค่าชดเชย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าทำขวัญ เป็นต้น