

รายงาน Global Ocean Justice Now: การสนับสนุนแนวทางการอนุรักษ์ทะเลบนฐานสิทธิมนุษยชน

กรณีศึกษา ประเทศไทย

อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ประเทศไทย อุดมไปด้วยสัตว์ทะเลที่หลากหลาย ซึ่งมีตั้งแต่ปลาทะเล ปลาเห็ดโคน และหอยสามเหลี่ยม ไปจนถึงสายพันธุ์ที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ อย่างโลมาหลังโหนกและเต่าทะเล²⁰⁹ ชุมชนชาวพุทธและชุมชนมุสลิมอยู่ร่วมกันมานานนับร้อยปี โดยมีป่าเขา ที่ดินเกษตรกรรม แหล่งน้ำ และระบบนิเวศชายฝั่งที่อุดมด้วยชีวิตที่หลากหลาย ประมงพื้นบ้านเป็นทั้งแหล่งรายได้ ความมั่นคงทางอาหาร และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชุมชน ได้รับการจัดการอย่างยั่งยืนและพุ่มปกผ่านภูมิปัญญาที่ส่งต่อกันมาจากรุ่นสู่รุ่น²¹⁰

แม้อำเภอจะนะจะมีระบบนิเวศและวัฒนธรรมที่สำคัญ แต่หลายปีที่ผ่านมา กลับถูกคุกคามด้วยโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ และมักเป็นโครงการพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของคนท้องถิ่น^{211,212,213} โครงการขนาดใหญ่ที่วุ่นวาย มีตั้งแต่โรงงานแยกก๊าซ ท่อส่งก๊าซ โครงการทำเรื่อน้ำลึก การถมทะเล ไปจนถึงโรงไฟฟ้า ซึ่งหลายโครงการได้รับการอนุมัติโดยไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบต่อชุมชนอย่างรอบด้าน และไม่เปิดเผยข้อมูลผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างโปร่งใส การศึกษาถึงผลกระทบจากโครงการเหล่านี้ พบว่าส่งผลให้ผลผลิตทางการประมงลดลง ชายฝั่งทะเลเปลี่ยนแปลง มลพิษเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน และภัยคุกคามต่อระบบการดำรงชีพที่สั่งสมมายาวนานของชุมชน²¹⁴

ชาวจะนะคัดค้านโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้ตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา โดยมีเครือข่ายชุมชนทำหน้าที่เฝ้าระวังผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม^{215,216} คัดค้านกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) ที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งคำถามถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐและหน่วยงานความมั่นคง เรียกร้องความโปร่งใสในข้อตกลงที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนหรือผลประโยชน์ทางภูมิรัฐศาสตร์ มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่น ผู้คนที่เข้าร่วมกระบวนการเหล่านี้มาจากหลากหลายกลุ่ม ตั้งแต่ประมงพื้นบ้าน เกษตรกร เยาวชน กลุ่มสตรี ผู้นำศาสนา ไปจนถึงพ่อค้าแม่ค้า โดยร่วมมือกันผ่านกลยุทธ์ที่หลากหลายรูปแบบ

ปัญหาที่ดำเนินต่อเนื่องมายาวนานนี้ สืบเนื่องมาจากการเสนอร่างโครงการ “นิคมอุตสาหกรรมจะนะ เมืองต้นแบบอุตสาหกรรมก้าวหน้าแห่งอนาคต” ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ภาครัฐผลักดัน มุ่งเปลี่ยนอำเภอจะนะให้กลายเป็นเขตอุตสาหกรรมและศูนย์กลางการขนส่ง แม้ว่าโครงการนี้ถูกนำเสนอว่าเป็นกลไกขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ข้อเสนอโครงการก็ถูกคัดค้านมาโดยตลอด ด้วยเพราะความกังวลต่อความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ภัยคุกคามต่อประมงพื้นบ้าน และการล่มสลายของวิถีชีวิตชุมชนชายฝั่ง ความกังวลเหล่านี้เกิดขึ้นจากการเร่งอนุมัติโครงการบนฐานข้อมูลที่มีอยู่น้อยนิด และบทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เป็นหัวแรงผลักดันโครงการ ทั้งที่แนวคิดของอุตสาหกรรมนั้นขัดแย้งกับระบบเศรษฐกิจของอำเภอที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ

แรงผลักดันจากความกังวลต่อปัญหาที่วุ่นวายนี้ ทำให้ชาวจะนะเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูลที่อาศัยภูมิปัญญาในเขตท้องถิ่น โดยร่วมมือกับกรีนพีซ ประเทศไทย นักวิชาการ และภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคม ความร่วมมือครั้งนี้นำไปสู่การสร้างฐานข้อมูลระบบนิเวศ การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ และการจำลองผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ²¹⁷ ต่อมา ชุมชนได้นำชุดข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์จากทัศน์ และกำหนดแนวทางการพัฒนาบ้านเกิดของตนเอง โดยอิงจากข้อมูลทางความเสี่ยงต่อระบบนิเวศและเศรษฐกิจ การหารือได้ข้อสรุปตรงกันถึงความจำเป็นในการรับรอง และให้สถานะทางกฎหมายแก่พื้นที่อนุรักษ์ทะเลท้องถิ่นของชุมชน ซึ่งเป็น

เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อปกป้องแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ควบคุมประมงทำลายล้าง และ จำกัดอุตสาหกรรมในพื้นที่ระบบนิเวศที่เปราะบาง นอกจากนี้ ชุมชนยังได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาว ด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง โดยยึดการดูแลทรัพยากรที่มีชุมชนเป็นแกนหลัก ความมั่นคงของสิ่งแวดล้อม และการวางแผนบนฐานข้อมูลที่มีด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน²¹⁸ ถือเป็นทางเลือกที่ออกแบบโดยชุมชนที่นอกเหนือจากโครงการนิคมอุตสาหกรรมจะนะและท่าเรือน้ำลึกจะนะ ซึ่งจะสร้างภัยคุกคามต่อบ้านเกิดของพวกเขาในอนาคต

ปัจจัยเอื้อและข้อจำกัดต่อการอนุรักษ์บนฐานสิทธิที่นำโดยชุมชน

แผนปฏิบัติการด้านความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติ (National Biodiversity Strategy and Action Plan: NBSAP) ฉบับปรับปรุงใหม่ประเทศไทย ได้รับความเห็นชอบเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2567 แผนดังกล่าวได้วางรากฐานให้กับแนวทางการอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชน เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของอำเภอจะนะที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ ซึ่งได้บูรณาการแนวทางการทำงานบนฐานสิทธิมนุษยชน (HRBA) เข้ากับการอนุรักษ์สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นสิทธิมนุษยชนในกรอบงานคุนหมิง-มอนทรีออลด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของโลก (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: KM-GBF) นอกจากนี้ ในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติ ยังมีกระบวนการไขว่คว้าชัดเจนถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์ ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มสตรี และกลุ่มเยาวชน โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่²¹⁹

- **เป้าหมายด้านการวางแผนเชิงพื้นที่ที่เรียกร้องให้มีการวางแผนพื้นที่แบบบูรณาการและมีส่วนร่วม** โดยเคารพสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่น
- **เป้าหมายด้านการอนุรักษ์เชิงพื้นที่ที่โดยเคารพสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่น** ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายที่ 3 ของกรอบงานคุนหมิง-มอนทรีออล ระบุถึงการขยายทั้งพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas) และพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกเขตพื้นที่คุ้มครอง (Other Effective Area-based Conservation Measures: OECMs) แม้ว่าจะไม่ได้รวมถึงเขตแดนของพื้นที่คุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ (Indigenous and Traditional Territories: ITTs) ก็ตาม และดำเนินการด้วยความเคารพต่อสิทธิและความรับผิดชอบของชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การดูแลตามวิถีประเพณีดั้งเดิมของชุมชน
- **เป้าหมายด้านเศรษฐกิจชีวภาพ** เสนอให้มีการพัฒนานโยบายและกรอบกฎหมายที่สนับสนุน การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน รวมถึงการรับรองสิทธิและสนับสนุนชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ
- **เป้าหมายที่ 10 ครอบคลุมถึงข้อบัญญัติที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ 22 ของกรอบงานคุนหมิง-มอนทรีออล ซึ่งรวมถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่น** ตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP) และกรอบงานสากลอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความยุติธรรม การคุ้มครองนักรักษาปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนการปกป้องสิทธิ บทบาท รวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์ กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน และกลุ่มเปราะบาง

แผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติเน้นย้ำว่า เป้าหมายเหล่านี้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทย เช่น ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้จัดทำแผนการเงินเพื่อความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย พ.ศ.2566–2570 (Thailand Biodiversity Finance Plan

2023-2027) โดยได้รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งได้วางแนวทางและกลยุทธ์ในการจัดหาทุนเพื่อดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ แผนดังกล่าวครอบคลุมถึงกลไกการกระจายงบประมาณไปยังชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวที่สามารถนำมาสนับสนุนโครงการด้านการอนุรักษ์ของท้องถิ่น และการสร้างเครดิตความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Credits) ที่ได้จากการจัดการป่าชายเลนโดยชุมชน²²¹

ทั้งนี้ การนำแผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติฉบับปรับปรุงใหม่ และแผนการเงินของประเทศไทยไปปฏิบัติจริงยังต้องเผชิญความท้าทาย ตัวแผนยุทธศาสตร์เองได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอุตสาหกรรม ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่การทำลายระบบนิเวศ นโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจะระยะสั้นมากกว่าความยั่งยืนระยะยาว การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่หย่อนยาน และการขาดการวางแผนร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น ข้อจำกัดด้านงบประมาณก็เป็นอีกหนึ่งความท้าทายหลัก โดยงบประมาณที่ประเทศไทยจัดสรรให้กับการอนุรักษ์ลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 0.46 ถึง 0.38 ของรายจ่ายภาครัฐในปี พ.ศ. 2561–2564 ลงมาอยู่ที่ร้อยละ 0.16 ในปี พ.ศ. 2565²²²

ข้อเสนอโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่กำลังคุกคามสิ่งแวดล้อมในทะเลและชายฝั่ง รวมถึงชุมชนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรเหล่านี้ นอกจากนี้ โครงการอุตสาหกรรมจะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของประเทศไทย ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ โดยนอกจากโครงการนิคมอุตสาหกรรมจะนะ ยังมีโครงการอื่น ๆ เช่น

- โครงการแลนด์บริดจ์ มีแผนเชื่อมต่ออ่าวไทยและทะเลอันดามันด้วยโครงสร้างพื้นฐานทางบก มีท่าเรือน้ำลึกสองแห่งเป็นจุดเชื่อมต่อ แม้ว่าโครงการนี้จะมีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็มาพร้อมความเสี่ยงที่จะสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศอย่างประเมินค่าไม่ได้ รวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อวิถีชีวิตของชุมชนชายฝั่ง ซึ่งรวมถึงวิถีของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวมอแกน^{223,224,225} ท่าเรือน้ำลึกยังคุกคามทั้งแหล่งอนุบาลปลาทูไทย พื้นที่สงวนชีวมณฑลระนอง (Ranong Biosphere Reserve: RBR) ไปจนถึงอุทยานและพื้นที่เขตอนุรักษ์อีกหลายแห่งที่กำลังถูกพิจารณา ให้เป็นมรดกโลกของยูเนสโก (UNESCO)²²⁶
- โครงการแลนด์บริดจ์เป็นส่วนหนึ่งของระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ ชุมพร, ระนอง, สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบเขตเศรษฐกิจภาคใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) ขึ้นมา แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวสร้างความกังวลว่าพื้นที่นี้อาจกลายเป็น 'รัฐอิสระ' เอื้อกลุ่มนักลงทุนให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ที่ถูกมองว่าอยู่เหนือกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การให้ความสำคัญกับผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ไม่ได้จำกัดอยู่แค่โครงการขนาดใหญ่เท่านั้น ชาวประมงพื้นบ้านยังกังวลเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชกำหนดการประมง ที่อนุญาตให้ใช้เครื่องมืออวนล้อมที่มีขนาดตาอวนเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยเริ่มตั้งแต่ระยะ 12 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง พวกเขาตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายนี้เอื้อประโยชน์ให้เรืออวนลากพาณิชย์ ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้านขนาดเล็กที่ต้องพึ่งพาการจับสัตว์น้ำที่โตเต็มวัย²²⁸

โครงการอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในประเทศไทย มีข้อกำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แต่ข้อกำหนดนี้ต้องเผชิญความท้าทายหลายอย่างในขั้นตอนการปฏิบัติจริง ดังเช่นกรณีที่ชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้กับโครงการแลนด์บริดจ์ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการวางแผน และให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่ทั่วถึงและภัยคุกคามต่อระบบนิเวศที่เปราะบาง²²⁹ ขณะเดียวกัน ชุมชนในอำเภอจะนะได้เรียกร้องให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ที่เหมาะสม พร้อมระบุว่ากลุ่มผู้คัดค้านโครงการถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนของโครงการนิคมอุตสาหกรรมจะนะ

การประท้วงที่นำโดยประชาชนเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมของชุมชนกลับต้องเผชิญการตอบโต้ด้วยความรุนแรง²³¹ มีรายงานถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นในการใช้การดำเนินคดีเพื่อข่มขู่ปกป้องสิ่งแวดล้อม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการฟ้องคดีปิดปาก (SLAPPs) และการคุกคามทางกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ ต่อบุคคล ซึ่งรวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม²³³ แต่กฎหมายดังกล่าวถูกมองว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ส่วนหนึ่งเพราะความกำกวมในการวินิจฉัยว่าคดีความนั้น ๆ เข้าข่ายการฟ้องปิดปากหรือไม่ เพราะยังขาดการนิยามคำว่ากระทำโดยไม่สุจริตที่ชัดเจน²³⁴

ในอดีตที่ผ่านมา สิทธิที่ดินและทรัพยากรของชุมชนมักไม่ได้รับการยอมรับ ทำให้รากฐานของชุมชนในการปกป้องสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาที่สร้างความเสียหาย หรือการส่งเสริมการอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชนนั้นอ่อนแอลง

ณ ปี พ.ศ. 2563 ไม่มีที่ดินใดในประเทศไทยที่ชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์หรือชุมชนท้องถิ่นถือกรรมสิทธิ์ และ “เป็นเจ้าของ” อย่างเป็นทางการ และมีเพียงร้อยละ 2.53 เท่านั้นที่ถูกจัดสรรให้พวกเขาสามารถใช้ประโยชน์ได้ผ่านโครงการ ดังเช่นโครงการป่าชุมชน ชำรายกว่านั้น กฎหมายอุทยานแห่งชาติและป่าไม้ของประเทศไทยยังมีแนวโน้มที่จะทำให้วิถีชีวิตดั้งเดิมของชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นกลายเป็นความผิดทางกฎหมายและถูกจำกัดสิทธิ

มติคณะรัฐมนตรีสองฉบับ ปี พ.ศ. 2553 มองหาความเป็นไปได้ที่จะเปิดทางให้ชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยในที่สูงและกลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลในพื้นที่ชายฝั่งทะเล สามารถบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรมร่วมกันภายใต้ “เขตคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์”²³⁷

อย่างไรก็ตาม มติเหล่านี้มักไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ เนื่องจากชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติยังคงถูกจำกัดการดำเนินชีวิตตามวิถีชุมชนและการถูกขับไล่²³⁸ ตัวอย่างเช่น ชุมชนชาวเลในเกาะลันตาต้องเผชิญกับการถูกจำกัดการเข้าถึงพื้นที่จับปลาดั้งเดิม ทำให้พวกเขาต้องสูญเสียวิถีชีวิตและถูกลดทอนความสำคัญทางสังคม²³⁹

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ ที่ได้รับความเห็นชอบในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2568 ได้เปิดทางแก้ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ชัดเจนใน วัตถุประสงค์เพื่อปกป้องอัตลักษณ์ มาตรฐานทางวัฒนธรรม และการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ในประเทศไทย ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนรวมกันราว 6 ล้านคน ตัวร่างกฎหมายประกอบด้วยข้อบัญญัติ 47 มาตรา ที่มุ่งรับรองอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ แก้ไขปัญหาการสูญเสียทางวัฒนธรรม ยุติข้อพิพาทเรื่องที่ดิน และบรรเทาผลกระทบจากการถูกขับไล่ที่ดินจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ^{240,241,242} แม้ร่างกฎหมายจะดูมีความหวัง แต่กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก โดยจุดอ่อนสำคัญคือการขาดการรองรับคำว่า “กลุ่มคนพื้นเมือง” อย่างเป็นทางการ²⁴³ และการบรรลุหลักการขอความยินยอมที่ได้รับการบอกแจ้งล่วงหน้าและเป็นอิสระ (Free, Prior, and Informed Consent: FPIC)²⁴⁴ เพียงบางส่วนเท่านั้น นอกจากนี้ ร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายยังตัดบทบัญญัติที่จะช่วยเสริมความเข้มแข็งให้กับการจัดการ “เขตคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่ม

ชาติพันธุ์” ออก ซึ่งแต่เดิม บทบัญญัตินี้จะช่วยให้ชุมชนสามารถปกครองและบริหารจัดการตนเองได้ และจะไม่นำกฎหมายไปไม่และการอนุรักษ์ระดับชาติมาบังคับใช้ เว้นแต่จะเกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประชาชนหรือระบบนิเวศ ข้อเสนอดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2553 แต่กลับสร้างความกังวลให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วน²⁴⁵

อย่างไรก็ตาม ผู้นำชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และกลุ่มผู้สนับสนุน ต่างเรียกร้องว่าไม่ควรปฏิเสธร่างกฎหมายในทันที แต่ควรช่วยกันทำให้ร่างกฎหมายสามารถใช้เป็นรากฐาน เพื่อต่อยอดให้เกิดการรับรองสิทธิ์ที่แท้จริง และการอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชน²⁴⁶ ตัวอย่างเช่น การใช้ภาษาที่ประณีประนอมในร่างกฎหมาย ฉบับสุดท้ายเกี่ยวกับ “พื้นที่คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม” เปิดโอกาสให้สามารถเดินหน้า เพื่อให้มีการรับรองสิทธิ์การบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งรวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ด้วย ขั้นตอนสำคัญต่อไปคือการขึ้นทะเบียนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์ และการรวบรวมหลักฐานความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับผืนดิน โดยมีภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นตัวกลาง

ก้าวสู่การอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชนท้องถิ่น

ชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นพัฒนาต่อยอดจากรากฐานการเป็นผู้ดูแลรักษาผืนดินและทรัพยากรมาอย่างยาวนาน เพื่อขับเคลื่อนโครงการอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชน และช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติในพื้นที่ทะเลและชายฝั่ง เครื่องมือทางนโยบายของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเรียกว่า “นโยบายทะเลหน้าบ้าน” ใต้ให้อำนาจกับชุมชนชายฝั่ง เพื่อเป็นแกนหลักในการปกป้องดูแลทะเลในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น เปลี่ยนบทบาทจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมาเป็นผู้ปกป้องทรัพยากร นโยบายนี้จึงมุ่งสร้างเครือข่ายพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลที่นำโดยชุมชนอย่างยั่งยืนทั่วประเทศไทย

ในบางส่วนของทะเลจะนะ รวมถึงพื้นที่ตลอดแนวชายฝั่ง ชุมชนได้ร่วมกันกำหนดกฎระเบียบสำหรับพื้นที่ “ทะเลหน้าบ้าน” ซึ่งเป็นเขตห้ามจับสัตว์น้ำ²⁴⁷ โดยในพื้นที่เหล่านี้ ชุมชนได้ร่วมกันสร้างบ้านปลา ด้วยการทำ ซั้งกอ ซึ่งเป็นแนวปะการังเทียมตามภูมิปัญญาไทยดั้งเดิมที่ทำจากวัสดุธรรมชาติ เช่น ไม้ไผ่และทางมะพร้าว เพื่อฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้ ชาวประมงบางส่วนยังทำ ธนาคารปู หรือระบบอนุบาลสัตว์น้ำที่เปิดโอกาสให้แม่ปูที่มีไข่นอกกระดองได้สลัดไข่ เพื่อปล่อยลูกปูวัยอ่อนลงสู่ทะเลก่อนนำแม่ปูไปขาย ซึ่งช่วยเพิ่มจำนวนประชากรปูได้มาก

โครงการอนุรักษ์ทางทะเลที่นำโดยชุมชน ได้รับการสนับสนุนจากสมาคมรักษ์ทะเลไทย ได้มุ่งเน้นการสนับสนุนชุมชนในเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ สนับสนุนการกำหนดกฎระเบียบท้องถิ่นเพื่อการจัดการทะเลและชายฝั่ง²⁴⁸ การปกป้องพื้นที่ประมงจากการทำลายของเรือประมงขนาดใหญ่ การจัดตั้งศูนย์อนุบาลปู และการรณรงค์ต่อต้านเครื่องมือประมงทำลายล้าง²⁴⁹ ทั้งนี้ หลังจากมีการบังคับใช้กฎระเบียบชุมชน เป็นเวลาหนึ่งปี ชาวประมงในท้องถิ่นสามารถเพิ่มรายได้ของตนเองได้ถึงร้อยละ 20²⁴⁹ โครงการเหล่านี้ จึงเป็นตัวอย่างที่ดี และแสดงให้เห็นว่า การอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชนควรได้รับการสนับสนุนและขยายผลต่อไป

แม้นโยบายทะเลหน้าบ้านจะช่วยส่งเสริมชุมชนให้เป็นผู้ดูแลทรัพยากร แต่ข้อจำกัดของ นโยบาย คือการขาดการรับรองทางกฎหมาย ว่าเป็นเครื่องมือการจัดการที่ได้มาตรฐาน พื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้จึงมีอยู่แค่ในรูปแบบของกฎระเบียบในชุมชน มักไม่มีเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายเพียงพอในศาลเมื่อต้องเผชิญกับสัมปทานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของรัฐ²⁵⁰ อย่างไรก็ตาม การนำกรอบการทำงานที่ใช้กันทั่วโลก อย่างพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกเขตพื้นที่คุ้มครองมาปรับใช้ เพื่อยกระดับการรับรองอย่างเป็นทางการและสนับสนุนพื้นที่อนุรักษ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้อง จะช่วยเปลี่ยนพื้นที่เหล่านี้ให้กลายเป็นจุดสำคัญในการอนุรักษ์ทางทะเล และช่วยเชื่อมรอยต่อระหว่างวิถีประเพณีของท้องถิ่นและเป้าหมายในระดับสากล

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

แม้ว่าแผนปฏิบัติการด้านความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติฉบับใหม่ของประเทศไทย จะมีการกำหนดหลักการและทิศทางที่ดีไว้แล้ว แต่การผลักดันการอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชนและคำนึงถึงสิทธิเป็นหลักถือเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเตรียมพร้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การก้าวข้ามประวัติศาสตร์ความขัดแย้ง รวมถึงการบรรลุเป้าหมายของแผนปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ ประเด็นดังต่อไปนี้คือข้อเสนอแนะในการนำแนวทางการทำงานที่ตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชน มาปรับใช้จริงในการอนุรักษ์ทรัพยากร

⇒ **เพิ่มการสนับสนุนงานอนุรักษ์ทางทะเลที่นำโดยชุมชน รวมถึงการผลักดันโครงการนำร่องพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกเขตพื้นที่คุ้มครองในอำเภอจะนะ**

ชุมชนชายฝั่งในประเทศไทยเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้นำการอนุรักษ์ โดยจัดตั้งและบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลด้วยตนเอง กระบวนการนี้จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งทางนโยบาย ในเชิงเทคนิค และการอุดหนุนงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านความหลากหลายทางชีวภาพระดับชาติฉบับปรับปรุงใหม่ของประเทศไทย ชุมชนท้องถิ่นในอำเภอจะนะกำลังพยายามเชื่อมโยงพื้นที่อนุรักษ์ขนาดเล็กที่มีอยู่เดิม ให้กลายเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการอนุรักษ์และความสามารถในการรับมือภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อม อำเภอจะนะมีความหลากหลายทางชีวภาพที่สูง จึงมีศักยภาพในการร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ ในการจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลแห่งแรกในประเทศไทยที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ โดยความพยายามนี้ต่อยอดจากความสำเร็จของสมาคมรักษ์ทะเลไทย โดยขยายแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้น และได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการผ่านสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทย

ชุมชนท้องถิ่นในอำเภอจะนะกำลังพยายามเชื่อมโยงพื้นที่อนุรักษ์ขนาดเล็กที่มีอยู่เดิม ให้กลายเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการอนุรักษ์และศักยภาพ ในการรับมือกับภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาถึงความอุดมสมบูรณ์ของความหลากหลายทางชีวภาพในอำเภอจะนะ จะเห็นถึงความเป็นไปได้ที่จะจะร่วมงานกับหน่วยงานรัฐ ในการจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกเขตพื้นที่คุ้มครองเป็นแห่งแรกของประเทศไทย โดยเป็นการต่อยอดความสำเร็จจาก สมาคมรักษ์ทะเลไทย ในการขยายแนวทางการปฏิบัติ ไปสู่พื้นที่ที่ใหญ่ขึ้นและได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ ผ่านสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การสนับสนุนลักษณะนี้จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์ด้วยการสนับสนุน ทั้งในด้านงบประมาณและทางเทคนิค นอกจากนี้ การขับเคลื่อนแผนการเงินเพื่อความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Finance Plan) ของประเทศไทย ควรให้ความสำคัญกับการจัดสรรทุนให้ชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งรวมถึงในพื้นที่ชายฝั่ง และมาตรการพิทักษ์สิทธิ์ เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการจำกัดสิทธิ์ที่เพิ่มขึ้น หรือการแย่งชิงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

⇒ **ปรับเปลี่ยนการวางแผนโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เพื่อคำนึงถึงความหลากหลายทางชีวภาพและความต้องการของชุมชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นที่แท้จริง รวมถึงการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม**

รายงานแห่งชาติฉบับที่ 7 ของประเทศไทยที่เสนอต่ออนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) ได้มีการจัดทำแผนที่ข้อมูลเงินอุดหนุนที่เป็นอันตรายคิดเป็นมูลค่าประมาณ 6,280 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในช่วงปี พ.ศ. 2564–2566 และหากเงินจำนวนนี้ถูกนำมาใช้ในการอนุรักษ์ จะสามารถช่วยเพิ่มงบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่สำหรับการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพได้ โดยเฉพาะ “โครงสร้างประเภทสิ่งก่อสร้างแข็งที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศแม่น้ำและชายฝั่งทะเล” ที่ถือเป็นหมวดหมู่หลักในการประเมิน²⁵¹

เพื่อตอบสนองต่อการประท้วงของภาคประชาชนในพื้นที่อำเภอจะนะ โดยอาศัยข้อมูลจากงานวิจัยท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

ปัจจุบันรัฐบาลกำลังดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) สำหรับโครงการนิคมอุตสาหกรรมจะนะ แนวทางนี้เป็นมุมมองไปที่ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมในภาพรวมและระยะยาวของแผนพัฒนา ไม่ใช่แค่การประเมินรายโครงการ การประเมินที่ได้รับการยินยอมจากชุมชน ควรถูกนำมาใช้ในทุกแผนโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย ทั้งนี้ การจะบรรลุเป้าหมายตามแผนงานด้านความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ และข้อผูกพันภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ รัฐบาลต้องนำเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพและความยั่งยืนมาเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเศรษฐกิจ และใช้แนวทางบนฐานสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

⇒ เร่งผ่านกฎหมายลำดับรองและกฎระเบียบ เพื่อผลักดันและสนับสนุนการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์

การรับรองสิทธิในที่ดินและทรัพยากรของชุมชนอย่างมั่นคง เป็นรากฐานสำคัญของทั้งการอนุรักษ์ที่นำโดยชุมชนและความสามารถของชุมชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง แม้ว่ากฎหมายใหม่ว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์จะปรากฏแล้ว แต่ก็จำเป็นต้องได้รับการผลักดันต่อ ด้วยกฎระเบียบที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และกรอบงานคุณหมิง-มอนทรีออลว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายลำดับรองควรพัฒนาโดยมุ่งเน้นเรื่อง “อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์” ให้ขยายไปสู่การรับรอง “อาณาเขตของชนเผ่าพื้นเมืองชาติพันธุ์” เป็นการยอมรับสิทธิที่มีมาแต่เดิมของชุมชนที่มีต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม สิทธิที่ว่ำนี้นรวมมิติทางจิตวิญญาณและวัฒนธรรมที่มีต่อผืนดินและท้องทะเล การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องดำเนินการผ่านการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของชุมชน เพื่อไม่ให้มีนโยบายที่ขัดแย้ง และสร้างหลักประกันว่า “การรับฟังความคิดเห็น” จะยกระดับไปสู่ความยินยอมโดยเสรี ล่วงหน้า และได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน (FPIC)