



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบ
ด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน
: กรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

Preparedness of Participatory Community's health impact assessment from
development project locating in borderlands
: a case study of Hongsa Coal project in Nan province

ดร. ตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล	หัวหน้าโครงการวิจัยฯ
ดร. นัทมน คงเจริญ	นักวิจัย
อ. สกรรณต์ บ้องบุญจันทร์	นักวิจัย
สมพร เพ็งคำ	นักวิจัย
ลมิตา เขตชั้น	นักวิจัย
เชมชาติ ตนบุญ	ผู้ประสานงานและผู้ช่วยนักวิจัย

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นของผู้วิจัย มิใช่
ความเห็นของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

พฤษภาคม 2561



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบ
ด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน
: กรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

Preparedness of Participatory Community's health impact assessment from
development project locating in borderlands
: a case study of Hongsa Coal project in Nan province

ดร. ตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล	หัวหน้าโครงการวิจัยฯ
ดร. นัทธน ดงเจริญ	นักวิจัย
อ. สกกรานต์ บ้องบุญจันทร์	นักวิจัย
สมพร เพ็งคำ	นักวิจัย
ลมิตา เขตชั้น	นักวิจัย
เชมชาติ ตนบุญ	ผู้ประสานงานและผู้ช่วยนักวิจัย

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นของผู้วิจัย มิใช่
ความเห็นของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

พฤษภาคม 2561

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับถูกจุดประกายขึ้นจาก *โจทย์ของชุมชนบริเวณชายแดน* ผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในระดับพื้นที่ ถึงข้อกังวลต่อผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อาจข้ามพรมแดนรัฐมายังชุมชนของพวกเขา ณ วันที่ ทีมวิจัยลงพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา บ้านน้ำช้างพัฒนา ไปถึงภูพยัคฆ์ และข้ามพรมแดน ณ ด่านห้วยโก๋น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ยังไปแขวงไซยะบุรี สปป. ลาว ข้อเท็จจริงที่ทีมวิจัยพบในเบื้องต้น ยิ่งชวนให้ตระหนักว่า “ความเสี่ยงข้ามพรมแดน” เป็นโจทย์ยากในทางวิชาการ แต่ด้วยเครือข่ายความรู้และคนทำงานทั้งด้านวิชาการ สาขาต่างๆ ภาคประชาสังคมที่มีอยู่ ทำให้ทีมวิจัยตัดสินใจลงมือศึกษาค้นคว้าเพื่อตอบโจทย์ให้ชุมชนว่าความเสี่ยงข้ามพรมแดนควรต้องได้รับการจัดการ และเป็นหน้าที่ของรัฐไทยและรัฐเพื่อนบ้านต้องร่วมมือกันดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของชุมชนที่จะมีสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี

ขอบคุณชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา บ้านน้ำช้างพัฒนา ที่ให้ความร่วมมือ สนับสนุนงานวิจัย การสะท้อนข้อมูลและข้อกังวลให้เป็นรูปธรรมผ่าน “แผนที่ชุมชน” ทำให้เกิดข้อยืนยันเบื้องต้นถึงความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมชุมชน

ขอบคุณเจ้าหน้าที่มูลนิธิรักษไทย จังหวัดน่าน และมูลนิธิเพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนงานประสานกับชุมชน ที่สำคัญขอบคุณ วอรา ศุภร์, วริยา เทพภูเวียง, ชเลฝัน ดิษฐ์ผู้ดี, บักหนึ่ง สำหรับการสนับสนุนระหว่างทางงานวิจัยจนถึงวันปิดรายงาน โดยเฉพาะ กรกนก วัฒนภูมิ สำหรับจุดเริ่มต้น รวมถึง “แม่คำเต๋อ” ผู้อยู่เบื้องหลังงานภาพและเสียงที่สื่อสารงานวิจัยได้อย่างสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ อ.หมอโกมาตร จิ่งเสถียรทรัพย์ ครูที่สอน “เครื่องมือ 7 ชิ้น” ที่ช่วยเชื่อม-ชวนให้รู้จักเครื่องมือต่อมาอย่างการประเมินสุขภาพชุมชน

ขอบคุณกัลยาณมิตรทางวิชาการ - อ.เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, อ.อริศรา เหล็กคำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อ.ดร.วรชัช จิรจินดาสกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนิดา, ผศ.ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, อ.ดร.อาภา หวังเกียรติ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต รวมถึงเครือข่ายทนายความด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น คุณสุภาภรณ์ มาลัยลอย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ทนายสุมิตรชัย หัตถสาร ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชน, ทนายส. รัตนมณี พลกล้า ทนายเฉลิมศรี ประเสริฐศรี มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้ เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัยโดยการบูรณาการศาสตร์ด้านต่างๆ ที่ยังต้องการการต่อยอดต่อไป

คณะผู้วิจัย

บทคัดย่อ

งานศึกษาวิจัยฉบับนี้เกิดจากผลการประเมินสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งได้แก่ “**ความเสี่ยงข้ามพรมแดน**ที่มีต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม” จากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าหงสา สืบเนื่องผลการเก็บตัวอย่างดิน น้ำ สัตว์น้ำ และฝุ่น โดยองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับดร.ชนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร แสดงให้เห็นถึงการปนเปื้อนในระดับที่เกือบจะเกินค่ามาตรฐาน รวมถึงชุมชนฝั่งไทยซึ่งติดกับชายแดน เกิดข้อกังวลต่อความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลเบื้องต้นจากมูลนิธิรักษ์ไทย และมูลนิธิเพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสะท้อนว่า ชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อผลกระทบจากกิจการโรงไฟฟ้าถ่านหิน และมีความสนใจที่จะเรียนรู้เพิ่มเติม

โครงการฯ จึงถูกออกแบบให้ประกอบไปด้วยเนื้อหา 2 ส่วนคือ ส่วนแรก-การศึกษา ทบทวนกฎหมาย นโยบายของประเทศไทย และสปป.ลาวในแง่การกำกับดูแล จัดการผลกระทบ (มลพิษ) ข้ามแดน รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง งานส่วนแรกนี้ดำเนินโดย ดร.นัทธมน คงเจริญ และอ.สงกรานต์ บัณฑิตบุญจันทร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ส่วนที่สอง-คือการเก็บข้อมูลพื้นฐานในชุมชนเป้าหมาย รวมถึงการเริ่มต้นกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพให้กับชุมชนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือกับความเสี่ยงในอนาคต งานส่วนที่สองนี้ เป็นการดำเนินการโดย อ.สมพร เพ็งคำ นักวิจัย สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน ซึ่งมีประสบการณ์ในงานประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) โดยมี ลมิตา เขตชั้น ผู้ช่วยวิจัย เก็บข้อมูลในชุมชน

นอกจากนี้ ทีมวิจัยได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายทางวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่างๆ กล่าวคือ ด้านกฎหมาย ได้แก่ อ.เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, อ. อริสรา เหล็กคำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อ.ดร.วชรชัย จิรจินดาสกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนิดา, ด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ดร.อาภา หวังเกียรติ คณะวิศวกรรมศาสตร์ ม.รังสิต, ผศ.ดร.ชนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ ม.นเรศวร ด้านสุขภาพ ได้แก่ ดร.มนทกานต์ นิยมามี สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมถึงทนายความที่มีประสบการณ์ในงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ศุภย์พิทักษ์และฟื้นฟู สิทธิชุมชน มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม และมูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน ที่สำคัญการสนับสนุนในระดับชุมชน จากมูลนิธิรักษ์ไทย และมูลนิธิเพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง – ชุดความรู้แผนที่ชุมชน “แผนที่ความเสี่ยงและข้อกังวล”

กระบวนการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนผ่านการทำ “แผนที่ความเสี่ยงและข้อห่วงกังวล” เพื่อระบุข้อมูลสุขภาพชุมชน จุดเสี่ยงภายในชุมชน ได้รับความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างดี เมื่อการทำแผนที่เสร็จสิ้นลงในเฟสแรก ทางทีมวิจัยได้ “คืนชุดความรู้” นี้ให้กับชุมชน โดยรองผู้ว่าจังหวัดน่านเป็นตัวแทนมอบให้ (ในเวทีสาธารณะ เพื่อเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2561 ณ ศาลากลางจังหวัดน่าน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 3 ของรายงานฉบับสมบูรณ์ และ CD))

ประการที่สาม - ชุดความรู้ด้านกฎหมายภายในของประเทศไทย สปป.ลาว และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง พบว่า กฎหมายภายในของทั้งประเทศไทย และสปป.ลาว ไม่มีการกล่าวถึงการจัดการมลพิษข้ามพรมแดน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน บทที่ 5 – บทที่ 7)

ประการสุดท้าย - ข้อเสนอแนะ ทีมวิจัยมีข้อเสนอหลัก 3 ด้าน ได้แก่ **ข้อเสนอต่อชุมชน** ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (3) ประกอบกับ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 11 วรรคแรก เพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการโรงไฟฟ้าหงสา รวมถึงดำเนินการกำหนดมาตรการในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่ได้จากโครงการวิจัยนี้เป็นฐานข้อมูลประกอบและใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 11 วรรคสอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ในการเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลของโครงการโรงไฟฟ้าหงสา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมในฝั่งประเทศไทยรวมถึงมาตรการและวิธีการลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น **ข้อเสนอต่อเอกชนผู้ประกอบการ** แม้การก่อสร้างโรงไฟฟ้าในเกิดขึ้นนอกเขตดินแดนของประเทศไทย แต่ความเสี่ยง หรือการป้องกันความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นข้ามแดนมายังประเทศไทย เอกชนผู้ประกอบการควรมีการเตรียมความพร้อมรับมือ อันเป็นไปตามหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) **และข้อเสนอต่อรัฐไทย** ได้แก่ รัฐไทยควรมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือตั้งหน่วยงานใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดต่อประสานงานภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศในการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน รวมถึงให้มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนแก่ประชาชนที่ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่ตั้งอยู่นอกเขตประเทศไทย ในการใช้สิทธิต่าง ๆ และการดำเนินคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่, ควรผลักดันให้เกิดคณะทำงานร่วมฝั่งไทย สปป.ลาว เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน และเพื่อตอบโจทย์ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ รัฐไทยควรริเริ่ม ผลักดันให้เกิดกฎหมายในระดับอาเซียนเพื่อกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนในด้านต่างๆ หรือเกิด “ความเสี่ยง” ๙ จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและ

สังคมในระดับอาเซียนอย่างมีส่วนร่วม (ASEAN Transboundary EHIA Law หรือ Transboundary Impact Assessment) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 8)

คำสำคัญ

ผลกระทบข้ามแดน, มลพิษข้ามแดน, เอเชียเอชเอ็มชน

Transboundary Impact, Cross Border Risk, Transboundary Risk, CHIA

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(1)
บทคัดย่อ	(2)
สารบัญ	(6)
 บทนำ	 ก-1

ส่วนที่ 1 ชุมชนและความเสี่ยงข้ามพรมแดน

บทที่ 1 ชุมชนในความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ศึกษากรณีบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้าง	2
1.1 ที่ตั้ง สภาพภูมิประเทศ และข้อมูลประชากร	2
1.2 ประวัติศาสตร์ชุมชน	4
1.3 ประชากรต่างด้าวในหมู่บ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา	11
1.4 ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม	15
1.5 วิธีการผลิตและการประกอบอาชีพ	17
1.6 สุขภาพและการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุข	22
 บทที่ 2 บทบทวน ข้อกังวลและการเริ่มต้นของการเฝ้าระวัง	 24
2.1 ข้อมูลพื้นฐานของโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา	24
2.2 ความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน : กรณีทั่วไป	27
2.3 การเริ่มต้นระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าหงสา โดยโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน	35

ส่วนที่ 2 CHIA กับ กระบวนการเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system)

บทที่ 3 การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA)	42
3.1 แนวคิด หลักการ และกระบวนการ	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน บ้านน้ำรีพัฒนาและ บ้านน้ำช้างพัฒนา	45
บทที่ 4 ข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะต่อระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพ	58
4.1 ข้อห่วงกังวล	58
4.2 ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบสุขภาพชุมชน	61
ส่วนที่ 3 กลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษ ข้ามพรมแดนของประเทศไทย : กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าหงสา แขวงไชยบุรี ประเทศลาว	
บทที่ 5 กลไกทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษข้ามพรมแดน กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าหงสา แขวงไชยบุรี ประเทศลาว	65
5.1 บทนำ	65
5.2 สำนวณกลไกทางกฎหมายของรัฐไทยในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน	66
5.2.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในการมีส่วนร่วม	67
5.2.2 กฎหมายที่กำหนดมาตรการปกป้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี	70
1) กลไกระดับรัฐธรรมนูญ	70
2) กลไกระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง	74
2.1) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เริ่มกระบวนการ โดยเจ้าของโครงการ	74
2.2) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบาย สาธารณะที่เริ่มกระบวนการโดยประชาชน	76
2.3) การควบคุมการประกอบกิจการและมาตรการในการจัดการปัญหาตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535	77
2.4) การควบคุมการประกอบกิจการและมาตรการในการจัดการปัญหาตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560	79
5.2.3 กลไกการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	80

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.3 กลไกหรือมาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน	82
5.3.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	82
5.3.2 ศาลที่เกี่ยวข้อง	87
5.4 การขาดกลไกจัดการกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน	90
บทที่ 6 กลไกทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษข้ามพรมแดน กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าหงสา แขวงไชยะบุรี ประเทศไทย	92
6.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิในชีวิตและกำหนดหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม	92
6.2 กฎหมายหลักที่กำหนดกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน	93
6.3 กลไกการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	97
6.4 กลไกการจัดการความขัดแย้งตามรัฐธรรมนูญสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555	99
6.5 ปัญหาการขาดกลไกจัดการกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน	99
บทที่ 7 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษข้ามแดน	101
7.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	101
7.2 หลักการและกฎเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการ ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	108
7.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดน	110
บทที่ 8 ข้อค้นพบเพิ่มเติม และข้อเสนอแนะ	112
8.1 ข้อเสนอแนะระยะสั้น	113
8.2 ข้อเสนอแนะระยะยาว	114
8.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนผลการศึกษาและการพัฒนางานวิจัยในระยะต่อไป	115

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบ ด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจาก โรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน	117
---	-----

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของบ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2528 – 2560	8
ตารางที่ 2 ผลผลิตหม่อนสดที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาขายให้กับโครงการเกษตรพื้นที่สูงภูพยัคฆ์ ระหว่างปี 2557 – 2560	20
ตารางที่ 3 จำนวนผลผลิตที่ชาวบ้านน้ำช้างพัฒนาขายให้กับโครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560	21
ตารางที่ 4 จำนวนผลผลิตที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาขายให้กับโครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560	22

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1	สภาพหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 2	ถนนภายในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 3	ลำน้ำช้าง เป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับประปาภูเขา
ภาพที่ 4-5	สภาพบ้านและวิถีชีวิตของชาวบ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 6	ผู้สูงอายุชาวลัวะ ที่บ้านน้ำรีพัฒนา และหิ้งไว้ผีในบ้าน
ภาพที่ 7	คนลาวที่เข้ามารับจ้างทำงานในไร่ที่บ้านน้ำรี
ภาพที่ 8	โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 9	โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสา ที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง
ภาพที่ 10-11	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 12-15	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 16	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 17-19	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 20-21	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 22-24	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 25	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 26-28	การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในพื้นที่บ้านน้ำช้างพัฒนา
ภาพที่ 29	แผนที่ชุมชนบ้านน้ำช้าง ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน
ภาพที่ 30	แผนที่ชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหินที่กระทบต่อสุขภาพ	34
แผนภาพที่ 2 ระบบเผ่าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม	36
แผนภาพที่ 3 แสดงธรรมชาติของการเกิดโรคจากสิ่งแวดล้อม	38
แผนภาพที่ 4 แสดงการเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพ	38
แผนภาพที่ 5 ระบบการเผ่าระวังมลพิษสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสาที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง แหล่งกำเนิดมลพิษ เส้นทางรับสัมผัสมลพิษ และ ประชากรกลุ่มเสี่ยง	40

โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

Preparedness of Participatory Community's health impact assessment from development project locating in borderlands: a case study of Hongsa Coal project in Nan province

หลักการและเหตุผล

ในพื้นที่ชายแดนที่ถูกทับซ้อนด้วยพื้นที่ของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ การเคลื่อนย้ายข้ามแดน จึงย่อมไม่ได้มีเพียง คน วัฒนธรรม สินค้า บริการทุน สิ่งหนึ่งที่ต้องถูกนับรวมเข้าไปด้วยในบริบท “ข้ามแดน” ก็คือความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะในมิติของสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชนหนึ่งในอีกประเทศหนึ่ง

โครงการเหมืองและโรงไฟฟ้าหงสา (โครงการหงสา) ตั้งอยู่ในเมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว โครงการประกอบด้วยเหมืองถ่านหินลิกไนต์ และโรงไฟฟ้าหงสา¹ ดำเนินการโดยบริษัท หงสา พาวเวอร์ จำกัด (Hongsa Power Company Limited –HPC) ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายลาว โดยผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นนักลงทุนจากประเทศไทย คือ บริษัทราชบุรี จำกัด มหาชน² (ถือหุ้น 40%) บริษัทบ้านปู จำกัด มหาชน (ถือหุ้น 40%) และบริษัทรัฐวิสาหกิจลาว (ถือหุ้น 20%)³ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองเวียงจันทน์

¹ ในส่วนของเหมืองถ่านหิน ได้รับสัมปทานจากรัฐบาลลาวเป็นพื้นที่ 60 ตารางกิโลเมตร มีถ่านหินสำรองทั้งสิ้น 361 ล้านตัน เหมืองนี้จะทำการบ่อนถ่านหินให้กับโรงไฟฟ้าหงสา ซึ่งมีกำลังการผลิตติดตั้ง 1,878 เมกะวัตต์ พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ จะถูกขายให้กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 1,473 เมกะวัตต์

พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ จะถูกขายให้กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตามสัญญาซื้อขายจำนวน 1,473 เมกะวัตต์ ดู Sunee Moungharoen Following the Money Trail of Mekong Energy Industry, p. 6

² การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยถือหุ้นในบริษัทราชบุรี จำกัด มหาชน จำนวน 45%, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ข้อมูลรายบริษัท/หลักทรัพย์ RATCH: บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน), สืบค้นวันที่ 24 พ.ย. 2560, จาก

<https://www.set.or.th/set/companyholder.do?symbol=RATCH&ssoPageId=6&language=th&country=TH>

³ Sunee Moungharoen Following the Money Trail of Mekong Energy Industry, p. 6

ในเวลาเดียวกัน ตลอดแนวชายแดนไทย-สปป.ลาว ด้านห้วยโก๋น ประมาณ 100 กิโลเมตร คืออำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน หลังเส้นพรมแดนเข้ามา 27 กิโลเมตร คือชุมชนบ้านน้ำพัฒนา และบ้านน้ำช้าง แม้ว่าจนถึงปัจจุบัน ประชากรในอำเภอเฉลิมพระเกียรติประมาณ 9,823 คน⁴ (ส่วนใหญ่ของประชากรเป็นคนชาติพันธุ์ลัวะ) จะยังไม่ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการของโครงการหงสา แต่ผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประเทศไทย ที่โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ได้ส่งผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องยาวนานให้แก่คนในชุมชนแม่เมาะ⁵ เป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อข้อกังวลที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ผลการศึกษาที่ระบุว่า อาจเกิดความเสี่ยงต่ออ่างเก็บน้ำหลักของชุมชนใน อ.เฉลิมพระเกียรติซึ่งมีไว้เพื่อการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสารปรอท เนื่องจากสารปรอทสามารถเคลื่อนที่ในอากาศได้ไกลหลายร้อยกิโลเมตรจากแหล่งกำเนิด อีกทั้งเมื่อพิจารณาระยะเวลาการทำเหมืองและโรงไฟฟ้าที่ยาวนานถึง 25 ปี⁶ จึงมีข้อกังวลต่อมลพิษทางอากาศที่อาจสะสม ปนเปื้อนในอ่างเก็บน้ำแห่งนี้ได้ ข้อห่วงกังวลนี้สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของ Mark Chernaik ที่วิเคราะห์ว่า สารปรอทที่ปลดปล่อยจากโรงงานผลิตไฟฟ้าหงสา อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งน้ำในประเทศไทย⁷ ข้อกังวลต่อความเสี่ยงดังกล่าว ถูกให้ความสำคัญโดยหน่วยงานสาธารณสุขในระดับพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากการเตรียมความพร้อมของโรงพยาบาลประจำอำเภอเฉลิมพระเกียรติ โดยนายแพทย์ พุฒิจักดิ์ วรเดชวิทยา ผู้อำนวยการ

⁴ กรมการปกครอง, จำนวนประชากรแยกอายุ อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2559, สืบค้นวันที่ 24 พ.ย.2560, จาก http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age_disp.php

⁵ ดู ทิดอาร์ไอ, (2536), สมุดปกขาว ทิดอาร์ไอ, อากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ: ทางเลือกในการผลิตไฟฟ้า, กรุงเทพฯ: ทิดอาร์ไอ

⁶ ดู ข้อมูลเผยแพร่ในเว็บไซต์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ราชบุรีโฮลดิ้ง เตรียมทดสอบเดินเครื่องโรงไฟฟ้าหงสา โครงการกำหนดหน้าว่า ร้อยละ 80 พร้อมจ่ายไฟฟ้ากลับไทยปี 2558, (2557), สืบค้นวันที่ 24 พ.ย. 2560, จาก

https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=546:egatnews-20140401-01&catid=30&Itemid=112

⁷ Mark Chernaik, (2012), Evaluation of Environmental Impact Assessment – Final Report Hong Sa Power Plant, Mining Development and Transmission Project (June 2007) and Environmental Management Plan Hong Sa Mine Mouth Power Project (March 2010), n.p., p. 20

โรงพยาบาล ได้เริ่มดำเนินการศึกษาเพื่อการจัดตั้งระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพ/โรคที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม โดยมีแผนหลักต้นแผนปฏิบัติงาน 5 ด้าน (ได้แก่ แผนการก่อตั้งศูนย์เวชศาสตร์สิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน, แผนระบบเฝ้าระวังด้านสิ่งแวดล้อม, แผนระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม, แผนการพัฒนาบุคลากร และแผนระบบบริการด้านเวชศาสตร์สิ่งแวดล้อมในโรงพยาบาล) พร้อมทั้งดำเนินการให้มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศที่สามารถตรวจวัดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 และ 2.5 ไมครอน (PM 10, PM 25), ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sox), ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน (Nox), ก๊าซโอโซน (O3), ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO)^๑ ซึ่งปัจจุบันตั้งอยู่ที่หน้าโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ

โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน (Preparedness of Participatory Community's health impact assessment from development project locating in borderlands: a case study of Hongsa Coal project in Nan province) ภายใต้วงศ์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เห็นว่า ภายใต้วงศ์กฎหมายชุมชนยากจะหลีกเลี่ยงสถานะ “ตั้งรับ” ความเสี่ยงด้านสุขภาพ คำถามจึงมีอยู่ว่า ภายใต้วงศ์กฎหมายนโยบายที่เป็นอยู่ของประเทศไทย มีมาตรการหรือกลไกที่เพียงพอต่อการจัดการความเสี่ยงในลักษณะเช่นนี้หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ชุมชนที่มีความเสี่ยงควรเตรียมความพร้อมรับมือความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างไร และมากกว่านั้นก็คือ ชุมชนควรได้รับการส่งเสริม/สนับสนุนความเข้มแข็งเพื่อการประเมินและติดตามความเสี่ยงด้านสุขภาพของตนเองอย่างไร

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ข้อเท็จจริงด้านสุขภาพชุมชนเป้าหมาย ณ ปัจจุบัน ภายหลังจากเริ่มต้นของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ข้ามพรมแดน
- 2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศลาวในการกำกับดูแลโครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบข้ามแดน

^๑ จากการรับฟังบรรยายสรุป “การดำเนินงานเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาที่จังหวัดน่าน” โดยนายแพทย์พุฒิศักดิ์ วรเดชวิทยา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ

3) เพื่อพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system) ที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โดยใช้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) เป็นเครื่องมือ

4) เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะต่อชุมชนเป้าหมาย และรัฐไทย และการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงแนวทางในการเตรียมความพร้อมรับมือความเสี่ยงด้านสุขภาพจากผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ข้ามพรมแดน

ระเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือ

การดำเนินงานวิจัยนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) เชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการค้นคว้าทางสังคม (Social Investigation) และการปฏิบัติการ (Action) ระหว่างนักวิจัย และชุมชนเป้าหมาย คือชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา และบ้านน้ำช้างพัฒนา อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน เพื่อให้ได้มาซึ่งสถานการณ์ข้อเท็จจริงด้านต่างๆ อาทิ ความเป็นอยู่ของชุมชน วิถีชีวิต การผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าถึงระบบบริการสุขภาพในปัจจุบัน ฯลฯ ใช้แนวคิด “การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชน” (Community Health Impact Assessment–CHIA) ที่เหมาะสมกับพื้นที่เป้าหมาย มาใช้เพื่อพัฒนา “เครื่องมือ” ที่สนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็ง (Capacity Building) ให้กับชุมชน เป้าหมาย

ขอบเขตและข้อจำกัด

งานวิจัยนี้แบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก – เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ด้านสุขภาพ ด้านสังคมของชุมชนเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system) ส่วนที่สอง – เป็นการศึกษาทบทวนกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบข้ามพรมแดน โดยพิจารณาทั้งกฎหมายภายในของประเทศไทย กฎหมายของสปป.ลาว รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในส่วนกฎหมายและนโยบาย

บททวนวรรณกรรม

ข้อกังวลต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมชุมชนทั้งฝั่งประเทศลาวและประเทศไทย เมื่อพิจารณาบทเรียนจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ⁹ จังหวัดลำปาง

⁹ ตั้งอยู่ในบริเวณหุบเขา มีภูเขาล้อมรอบเกือบทุกด้าน หรือ “แอ่งแม่เมาะ” ซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมดกว่า 85,000 ไร่ เกือบครึ่งหนึ่งถูกใช้ไปเป็นพื้นที่เหมืองถ่านหิน และโรงไฟฟ้า (30,000 ไร่)

เริ่มก่อสร้างในปี 2501 มีกำลังการผลิตเครื่องละ 6.25 เมกกะวัตต์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตไฟฟ้าไว้ในโครงการก่อสร้างเขื่อนภูมิพล เริ่มผลิตกระแสไฟฟ้าเมื่อปี 2503 และเลิกใช้งานในปี 2521 ต่อมา วันที่ 17 สิงหาคม 2515 ได้รับอนุมัติโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหน่วยที่ 1-3 ในเวลานั้น รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมเพราะเกรงจะทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าสูงขึ้น แต่ในการขอกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย เพื่อสร้างโรงไฟฟ้าหน่วยที่ 4 และการขอกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อพัฒนาเมืองลิกไนต์ ธนาคารทั้งสองกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้เงิน โดยให้ศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้สร้างสถานีตรวจวัดอากาศ และให้กำหนดมาตรฐานสารพิษที่จะปล่อยออกมา กฟผ.จึงได้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม และได้เสนอโครงการผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลการศึกษายืนยันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต่อมาในการศึกษาเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าหน่วยที่ 10-11 พบว่า บางจุดอาจเกิดสารพิษเกินมาตรฐาน แต่สวนใหญ่อยู่บนเขาที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย เงื่อนไขในการอนุมัติคือต้องมีการติดตามผล และหากมีปัญหาให้ติดตั้งเครื่องดักสารพิษ อย่างไรก็ตาม โรงไฟฟ้าหน่วยที่ 1-11 มีเครื่องดักฝุ่น แต่ไม่มีเครื่องกรองก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Flue Gas Desulfurization หรือ Scrubber) เพราะจากการศึกษาพบว่าบรรยากาศสามารถรับได้ ส่วนหน่วยที่ 12-13 (สร้างปี 2536) ได้มีการติดตั้งเครื่องกรองก๊าซ และรายงานผลการศึกษาโดยบริษัทที่ปรึกษาเสนอให้ กฟผ.ติดตั้งเครื่องดักก๊าซ ในโรงงานหน่วยที่ 8-11

เป็นเมืองแบบเปิด มีปริมาณสำรองทางธรณีวิทยาราว 1,140 ล้านตัน เปิดหน้าดินและนำลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงในโรงไฟฟ้าราวปีละ 15-17 ตัน ปัจจุบันขุดขึ้นมาใช้แล้ว 347 ล้านตัน, ดู “รู้จักกับโรงไฟฟ้าแม่เมาะ แหล่งผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินลิกไนต์ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย” สืบค้นได้ที่

<http://www.balanceenergythai.com/%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%9F%E0%B8%9F%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B9%80%E0%B8%A1/> ปัจจุบัน บ่อเหมืองมีความกว้างราว 4,000 เมตร ยาวราว 7,500 เมตร ลึกราว 300 เมตร และตั้งเป้าขุดถ่านหินต่อไปราว 20 ปี ประเมินการณ์ว่าบ่อเหมืองจะมีความลึกประมาณ 500 เมตร, ดูเพิ่มเติม บำเพ็ญ ไชยรักษ์, “23 ปีมลพิษที่แม่เมาะ: ความยุติธรรมที่มีอายุขัยความตาย”, นิตยสารสารคดี ปีที่ 31 ฉบับที่ 361 มีนาคม 2558

การดำเนินการโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพกับประชาชนในหมู่บ้านสบป่าด ต.สบป่าด อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง¹⁰ ในปีพ.ศ.2535-2540¹¹ ทำให้สังคมไทยเริ่มเรียนรู้ถึงผลกระทบของ “ฝุ่นที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (1 ไมครอน เท่ากับ 0.0001 ซม.)”¹² และ “ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์”¹³ ซึ่งในเวลาต่อมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ได้จ่ายเงินชดเชยกว่า 4 ล้านบาท โดยจ่ายให้ผู้ป่วยรายละ 5,000 บาท ผู้ป่วยนอกรายละ 1,000 บาท จ่ายเงินค่าเสียโอกาสในการทำงานในช่วงที่ป่วยรายละ 100 บาท/วัน รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลและค่าเสียหายที่เกิดกับสัตว์และพืชผลทุกกรณี อย่างไรก็ตามเงินที่จ่ายชดเชยนี้เป็นการจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถเห็นผลเสียหายอย่างชัดเจน มิใช่การชดเชยผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว¹⁴

และผลกระทบระยะยาวก็เปิดเผยตัว ชุมชนใน “แอ่งแม่เมาะ” เป็นที่ตั้งของเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหิน จำนวน 5 ตำบล 23 หมู่บ้าน ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสาธารณสุข เจ็บป่วยและเสียชีวิต รวมถึงผลผลิตทางการเกษตรที่ลดลงจนสร้างหนี้สิน ในปี 2546 ผู้ป่วยที่อาศัยรอบเหมืองแม่เมาะและโรงไฟฟ้าจำนวน 131 รายจึงฟ้องกฟผ.ต่อศาลปกครอง ในฐานะละเมิดละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และขอให้กฟผ.ชดเชยเยียวยาผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

¹⁰ ตั้งอยู่ห่างจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะหน่วยที่ 4-11 ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ประมาณ 5-6 กิโลเมตร

¹¹ เดือนตุลาคมในปีนั้น เกิดความผกผันของอากาศ ลมเปลี่ยนทิศไปทางตะวันออกเฉียงใต้ เข้าหมู่บ้านสบป่าด อากาศอุ่นทางทิศตะวันออกลอยตัวสูงขึ้น อากาศเย็นทางทิศตะวันตกพัดเข้าแทนที่ จึงดึงเอาสารพิษที่ถูกกักไว้ใต้เพดานอากาศลงสู่พื้นดิน ประกอบกับวันที่ 2 ตุลาคม ฝุ่นและก๊าซมีมากขึ้น เพราะเครื่องดักฝุ่น (electrostatic precipitator) ของโรงไฟฟ้าที่ 2 เสีย และมีอากาศนิ่ง, คุรยละเอียดเพิ่มเติม สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ, “อากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ : ทางเลือกในการผลิตไฟฟ้า”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ฉบับที่ 1 สิงหาคม 2536, หน้า 3

¹² ขนาดของฝุ่นที่เล็กกว่า 10 ไมครอน คือขนาดที่สามารถเข้าสู่ร่างกายโดยเข้าไปถึงถุงลมปอด ด้วยเพราะขนของเยื่อปอดทางเดินหายใจไม่สามารถกักอนุภาคที่มีขนาดเล็กเช่นนี้ออกไปได้ ผลกระทบที่ตามมาคือ ฝุ่นจะถูกขังอยู่ในปอดซึ่งส่งผลกระทบระยะยาวต่อสุขภาพ (chronic effects) คือประสิทธิภาพการทำงานของปอดจะลดลง

¹³ แม้มันจะไม่สะสมในร่างกาย เพราะก๊าซจะสลายตัวเหลือครึ่งหนึ่ง (half life) ภายใน 4-5 ชั่วโมง และร่างกายจะสามารถขับออกได้ หากไม่ได้รับก๊าซพิษนี้เข้ามาใหม่ แต่มันจะส่งผลให้เยื่อปอดทางเดินหายใจระคายเคืองและบวม หลอดลมตีบลง หายใจลำบาก แสบจมูก แน่นหน้าอกจนหายใจไม่ออก หอบหืด และจะทำลายเยื่อปอดทางเดินหายใจ และระบบการป้องกันของเสียและเชื้อโรค หากได้รับก๊าซนี้ติดต่อกันเป็นเวลานาน อาจก่อให้เกิดการติดเชื้อมีผลเฉียบพลันถึงชีวิตได้ ผลเรื้อรังก็คือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปอด หากผู้ป่วยสูบบุหรี่จะทำให้พิษจากบุหรี่สะสมในปอดนานกว่าปกติ โอกาสเกิดมะเร็งจะมากขึ้น

¹⁴ เพ็งอ้วน, หน้า 4

การไต่สวนคดีของศาลปกครอง มีข้อเท็จจริงที่ยืนยันว่า ค่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในพื้นที่แม่เมาะสูงเกินกว่าค่ามาตรฐานในพื้นที่แม่เมาะ คือ 1,300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹⁵ เป็นเวลา 50 เดือน จากระยะเวลาที่ตรวจ 70 เดือน (รายงานการตรวจวัดอากาศของกรมควบคุมมลพิษ) ส่วนที่เหลืออีก 20 เดือน พบค่าซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เกินกว่า 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร เป็นเวลา 17 เดือน โดย กพพ. เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยเฉพาะพิษของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ทำให้คนที่ได้รับเข้าไปมีอาการเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจและทำให้เยื่อจมูก เยื่อบุคอ เยื่อบุตาอักเสบ ประกอบกับราษฎรที่ได้รับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เป็นเวลา 67 เดือน ซึ่งมีการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์เกินมาตรฐานไม่น้อยกว่า 248 ครั้ง และศาลกำหนดค่าเสียหายเป็นค่าเสื่อมสุขภาพอนามัยและจิตใจ ผู้ฟ้องส่วนใหญ่จะได้รายละเอียด 246,900 บาท พร้อมดอกเบี้ย ต่อมา ศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขดำที่ อ. 1110-1128/2552 หมายเลขแดงที่ อ. 730-748/2557) วินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นโรคในระบบทางเดินหายใจ โรคปอด หรือเกิดอาการระคายเคืองตามเยื่อบุผนัง ตามร่างกาย จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายเสียหายจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่แพร่กระจายจาก โรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นผลจากการที่ กพพ. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมบางมาตรการ และได้กำหนดค่าเสียหายสำหรับการรักษาพยาบาล ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ และค่าทดแทนการเสื่อมสมรรถภาพ สุขภาพ และอนามัย¹⁶

สอดคล้องกับรายงานล่าสุดของนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยฮาร์ตที่คาดว่าจนถึงปี 2554 มลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหินในประเทศไทยทำให้เกิดการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรถึง 1,550 คน และหากโรงไฟฟ้าถ่านหินที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างและที่อยู่ระหว่างการวางแผนเปิดดำเนินการใช้จริงทั้งหมดอัตราการเสียชีวิตจะเพิ่มสูงถึง 5,300 รายต่อปี

CHIA กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการเตรียมความพร้อมและติดตามผลกระทบด้านสุขภาพชุมชน

¹⁵ ในพื้นที่อื่น ค่ามาตรฐานคือ 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

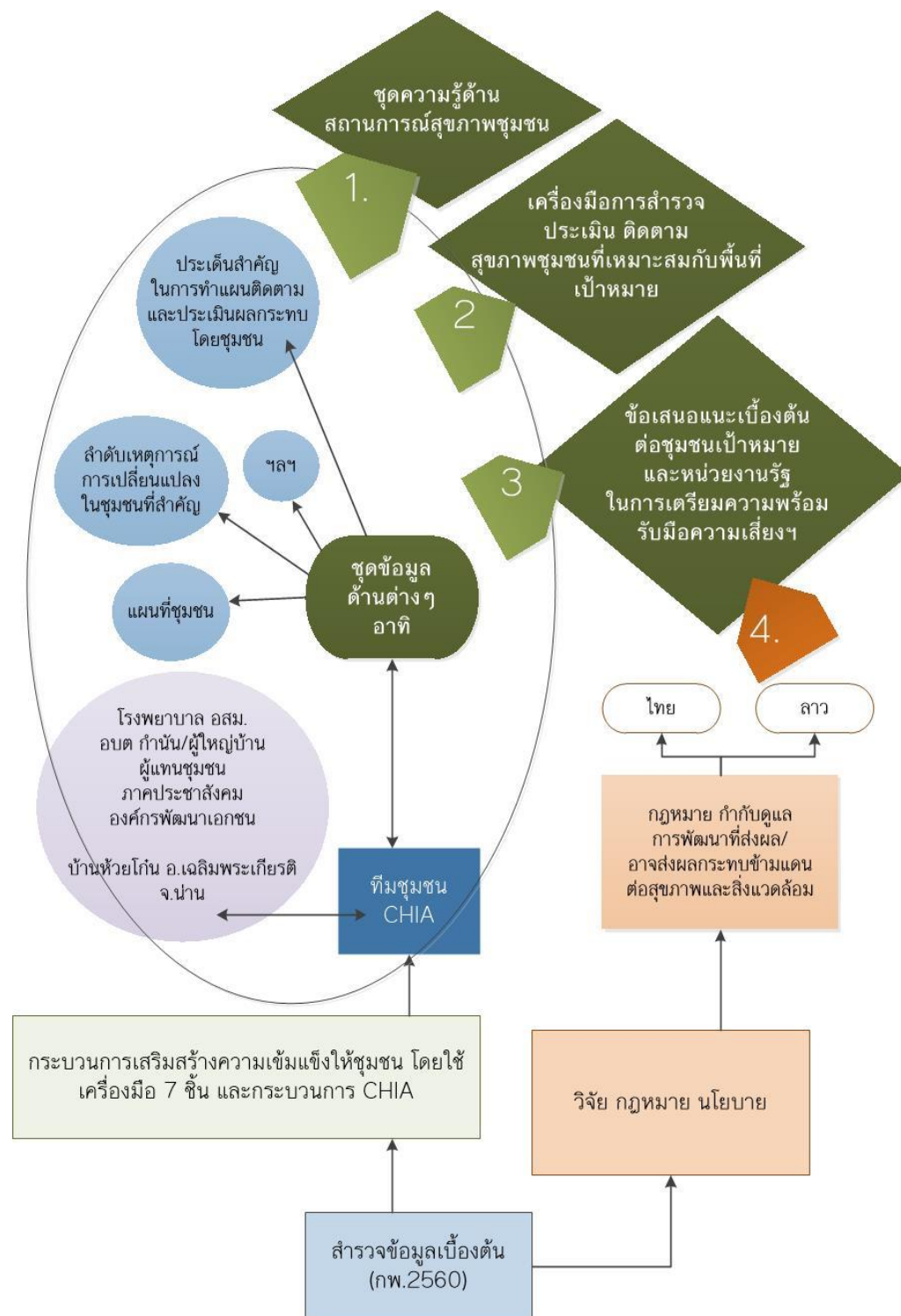
¹⁶ ดูเพิ่มเติม http://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/Summary_Decision_SupremeAdminCourt_MeamohCompensationCase.pdf

จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นไม่พบว่า ชุมชนแอ่งแม่เมาะ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จะนำแนวคิดเรื่อง CHIA ไปปรับใช้เพื่อสร้างเครื่องมือเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการติดตามและประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม¹⁷

อย่างไรก็ดี แม้งานโครงการวิจัยนี้จะกล่าวถึงผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนบริเวณแอ่งแม่เมาะเผชิญจากการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าแม่เมาะ แต่จำเป็นต้องกล่าวด้วยว่าโครงการวิจัยฯ นี้มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะการศึกษาผลกระทบ รวมถึงแนวทางการดำเนินงานเพื่อป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อเปรียบเทียบในเชิงพื้นที่หรือกลุ่มประชากร (ชุมชนในแอ่งแม่เมาะ จ.ลำปาง และชุมชนในพื้นที่อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน) เพราะดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนแม่เมาะเป็นจุดเริ่มต้นของข้อกังวลว่า ชุมชนที่อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน อาจมีความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน หรือกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดโครงการศึกษาวิจัยฉบับนี้ เพื่อการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนต่อไป

¹⁷ มณฑา ดวงประภา ทนายความ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม และคุณมะลิวัลย์ นาควิโรจน์ ตัวแทนชาวบ้านชุมชนแม่เมาะ, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2560

กรอบแนวคิด



รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

ระเบียบวิธีวิจัยและการดำเนินงาน

การดำเนินงานวิจัยนี้ เป็นงานวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research :PAR) ภายใต้แนวคิดนิติสังคมศาสตร์ กล่าวคือ เป็นการดำเนินงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) ผ่านกระบวนการค้นคว้าทางสังคม (Social Investigation) และการปฏิบัติการ (Action) ระหว่างนักวิจัย และชุมชนเป้าหมาย คือชุมชนบ้านด่านห้วยโก้น อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน โดยทำงานร่วมกับโรงพยาบาล อสม. ผู้ใหญ่ กำนันหรือผู้แทนชุมชน ฯลฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งสถานการณ์ข้อเท็จจริงด้านต่างๆ อาทิ ความเป็นอยู่ของชุมชน วิถีชีวิต การผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพในปัจจุบัน ฯลฯ ใช้แนวคิด “การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชน” (Community Health Impact Assessment-CHIA) ที่เหมาะสมกับพื้นที่เป้าหมาย มาใช้เพื่อพัฒนา “เครื่องมือ” ที่สนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็ง (Capacity Building) ให้กับชุมชน เป้าหมาย

นอกจากนี้ยังจะดำเนินการทบทวนกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ที่อาจส่งผลกระทบข้ามพรมแดน โดยพิจารณาทั้งกฎหมายภายในของประเทศไทยและประเทศลาว

ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ข้อเท็จจริงด้านสุขภาพ สังคม ของชุมชนเป้าหมาย สถานการณ์ข้อกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเบื้องต้นเพื่อการเตรียมความพร้อมของชุมชนต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการ

1 กุมภาพันธ์ 2560 ถึง 30 เมษายน 2561 (15 เดือน)

องค์กรรับผิดชอบ

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ส่วนที่ 1

ชุมชน ความเสี่ยงข้ามพรมแดนและการเริ่มต้นระบบเฝ้าระวัง

บทที่ 1

ชุมชนในความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ศึกษากรณีบ้านน้ำรีพัฒนา และบ้านน้ำช้างพัฒนา

1.1 ที่ตั้ง สภาพภูมิประเทศ และข้อมูลประชากร

บ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา เป็นหมู่บ้านของชาวลัวะ (Lou) ตั้งอยู่บนภูผาศักดิ์ ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เป็นหมู่บ้านชายแดน ทิศเหนือติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ติดกับบ้านเป็งก่อ ต.บ้านด่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน ทิศตะวันออก ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และทิศตะวันตกติดกับบ้านกิวจันทร์ ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน



ภาพที่ 1 สภาพหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา



ภาพที่ 2 ถนนภายในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา

ลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน เป็นพื้นที่ต้นน้ำน่าน มีห้วยเล็กๆ หลายสาย ลำน้ำหลักที่ใช้ในการอุปโภค บริโภค ทำการเกษตร และเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ มีสองสาย คือ ลำน้ำรีและลำน้ำช้าง สภาพภูมิอากาศมี 3 ฤดู ได้แก่ ฤดูฝนระหว่างเดือน พฤษภาคม –

กันยายน ถึงธันวาคมระหว่างเดือน ตุลาคม – กุมภาพันธ์ และฤดูร้อนระหว่างเดือน มีนาคม – เมษายน ทั้งนี้ในช่วงฤดูหนาวจะมีระยะเวลายาวนานมากกว่าฤดูอื่นๆ และมีความหนาวเย็นมาก¹

ภาพที่ 3 ลำน้ำช้าง เป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับประปาภูเขา



ภูพยัคฆ์ ในอดีตเป็นฐานสำคัญแห่งหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ปัจจุบันนอกจากเป็นที่ตั้งของหมู่บ้านแล้ว ยังมีสถานที่ราชการ หน่วยงานและโครงการพัฒนาตั้งอยู่ในพื้นที่นี้จำนวนมาก อาทิ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนชาวไทย แม่ฟ้าหลวง โรงเรียนขยายโอกาส ได้แก่ โรงเรียนบ้านน้ำช้างพัฒนา และ โรงเรียนบ้านน้ำรีพัฒนา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานเพื่อชุมชน (ศสมช.) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา สถานีพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงภูพยัคฆ์ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน โครงการแม่ฟ้าหลวง และโครงการปิดทองหลังพระ เป็นต้น

ปัจจุบันทั้งสองหมู่บ้านรวมกัน มี 456 หลังคาเรือน จำนวนประชากร 1,767 คน แบ่งเป็นบ้านน้ำช้างพัฒนา มี 217 ครัวเรือน ประชากร 830 คน บ้านน้ำรีพัฒนา มี 239 ครัวเรือน ประชากร 937 คน โดยส่วนใหญ่เป็นชาติพันธุ์ ลัวะ ซึ่งเป็นคนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยมาก่อนที่จะมีการตั้งหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ชาวบ้านส่วนใหญ่ถือบัตรประชาชนไทย มีบางส่วนถือบัตร

¹ สรุปรายงานประจำปี โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา พ.ศ. 2559

ประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย และมีคนต่างด้าวซึ่งเป็นคนลาวที่เดินทางมารับจ้างทำไร่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านด้วย



ภาพที่ 4-5 ภาพบ้านและวิถีชีวิตของชาวบ้านน้ำรีพัฒนา

1.2 ประวัติศาสตร์ชุมชน

พื้นที่บริเวณบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา เป็นที่อยู่อาศัยของชาวลัวะ² มาแต่ดั้งเดิม โดยในอดีต จะสร้างบ้านอยู่รวมกันเป็นกลุ่มๆ ละ 4-5 หลังคาเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเครือญาติกัน โดยกลุ่มบ้านจะกระจายอยู่ในป่าตามแนวชายแดนครอบคลุมพื้นที่ทั้งฝั่งประเทศไทยและสปป.ลาว พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติจากป่าเป็นหลักในการดำรงชีวิต ทั้งใช้สร้างที่อยู่อาศัยและเป็นแหล่งอาหาร อาทิ หนูป่า กว้าง เก้ง ไก่ป่า ปู ปลา หน่อไม้ ถั่วฝักยาว ผักในป่าชนิดต่างๆ เห็ด เหงือก และปลวกข้าวไร่ ซึ่งเป็นข้าวเหนียว รวมถึงผักกาดและพืชผักสวนครัวต่างๆ ไว้เป็นอาหาร ไม่มีการซื้ออาหารจากภายนอกชุมชน อุปกรณ์ในการหุงหาอาหาร จะใช้ไม้ไผ่และหม้อดิน

² ในจังหวัดน่าน มีชาวลัวะอาศัยอยู่ในเขตสิบอำเภอได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอเวียงสา อำเภอปัว อำเภอเชียงกลาง อำเภอทุ่งช้าง อำเภอแม่จริม อำเภอสันติสุข อำเภอบ่อเกลือ อำเภอสองแคว และอำเภอเฉลิมพระเกียรติ มีเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีประชากรมากที่สุดของจังหวัดน่าน แบ่งออกเป็นสองกลุ่มได้แก่ ลัวะมัล และลัวะไปร รูปร่างลักษณะของชาวลัวะ (ถิ่น) มีรูปร่างเล็กผิวดำ ภาษาวาดเป็นภาษาในตระกูล มอญ - เขมร

วิธีการเพาะปลูกของชาวละโว้ในอดีต

เป็นการทำไร่หมุนเวียน ซึ่งจะไม่เปลี่ยนแปลงนาถาวร แต่จะปลูกข้าวไร่แซมไปกับผืนป่าที่พอจะมีพื้นที่ให้หยอดเมล็ดพันธุ์ ไม่มีการตัดต้นไม้ใหญ่หรือถากถางให้เป็นพื้นที่ของตัวเอง ในการทำข้าวไร่จะใช้ควายไถนา ใครที่ไม่มีควายจะใช้จอบสับดินแทนและจะมีวัฒนธรรมการ “เอามือกัน” (การลงแขก) นอกจากนี้ยังปลูกข้าวโพดสาลีและเก็บผักกาดที่เกิดในป่ามาปลูกบริเวณใกล้บ้านรอให้โตเพื่อนำมาเป็นอาหาร นิยมหาอาหารจากป่ามาบริโภค ได้แก่ เผือก มัน หน่อไม้ เห็ด หัวปลี พริก สัตว์ป่า ได้แก่ ไก่ป่า หมูป่า กระรอก และหาปู ปลา ในลำธาร

การประกอบอาหาร

ใช้เพียงเกลือเป็นเครื่องปรุงกับเนื้อสัตว์และผักที่หาได้ กินกับข้าวไร่ที่เป็นข้าวเหนียว ในบางปีที่ข้าวไม่พอกินจะต้องขุดเผือก ขุดมัน และตำข้าวโพดสาลีแห้งนึ่งกินแทนข้าว ชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณบ้านน้ำช้างพัฒนาจะนำของป่าไปแลกเกลือที่อำเภอบ่อเกลือ ส่วนที่อยู่บริเวณบ้านน้ำรีพัฒนาจะไปแลกเกลือที่ฝ่งลาว³ สำหรับน้ำดื่มจะใช้น้ำจากลำห้วย และใช้สำหรับทุกอย่างทั้งอาบน้ำ ชักผ้า ชำระล้างสิ่งต่างๆ ส่วนการขบถ่ายในป่า

สิ่งของที่ต้องซื้อหา

จะมีเพียงเสื้อผ้า ผ้าห่ม มีดพรว้า จอบ เสียม หม้อดิน และเกลือเท่านั้น ซึ่งข้าวของเครื่องใช้ต่างๆ เหล่านี้นอกจากจะไปหาซื้อจากฝ่งลาวแล้วก็มี **คนหยวน** (คนลาว) เข้ามาขายถึงในชุมชนด้วย รายได้ในสมัยก่อนมาจากการเลี้ยงวัว ควาย โดยจะมีพ่อค้าจากข้างนอกเข้ามารับซื้อ

การรักษาพยาบาล

ในยามเจ็บป่วยจะใช้พิธีกรรมโดยหมอผี เช่น การร่ายคาถาเป่า การมัดขวัญ (ผูกแขน) โดยเชื่อว่ามีสาเหตุมาจากผีป่าทำให้เจ็บป่วย รวมทั้งมีการใช้สมุนไพรร่วมด้วย อาทิ ต้นลำเก้ง ใช้ใบและรากมาต้มดื่ม ช่วยแก้ไข้หวัด ปวดศีรษะ , ผักสีทอง กินในแก้อีหอบ , ต้นลูบลิบ ต้มใบและรากดื่มช่วยบำรุงร่างกาย เจริญอาหาร เป็นต้น การคลอดจะทำโดยหมอดำแย บางรายคลอดเอง ตัดสายสะดือโดยใช้ไม้ไผ่เหลาคมๆ และลนไฟก่อน หลังคลอดบุตรจะต้องอยู่ไฟประมาณ 1 เดือน ในระหว่างนั้นจะต้องกินแต่น้ำร้อนกับข้าวต้มที่ต้มในกระบอกไม้ไผ่ และกินใบมะเดื่อต้มกับหัวปลีไม้ไผ่เกลือ กินจนกว่าสะดือลูกจะหลุด ใช้การอมเกลือแทนยาสีฟัน น้ำยาสระผมทำมาจาก ผักสะแหลกับน้ำข้าวข้าว หมักรวมกันไว้ 2 วันแล้วนำมาต้ม จากนั้นนำน้ำมาสระผม ทำให้ผมสีนงาาม การซักผ้าจะใช้เมี๊ถ่มักสะแหนำมาทุบจะเกิดฟองนำมาซักผ้าทำให้ผ้าสะอาด

³ นางพร มั่นคง อายุ 60 ปี สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 พ.ค. 2560

ลักษณะบ้านเรือน

ผาบ้าน ทำจากไม้ไผ่สานหรือใช้ใบตองตึง หลังคาทำจากหญ้าคา เสาบ้านใช้ไม้เป็นต้นในป่าแต่จะเป็นต้นเล็กเท่าลำแข้งเพราะบ้านจะอยู่ได้ไม่นานก็ต้องสร้างใหม่

ด้านความเชื่อ

ชนเผ่าลัวะจะนับถือผีบ้าน ผีป่า ผีเจ้าที่ที่ปกปักรักษาคุ้มครองให้ทุกคนปลอดภัย พิธีกรรมที่สืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ คือ พิธีกรรมที่เกี่ยวกับข้าว โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนแรก พิธีแปลงโคลต⁴ จะเป็นการไหว้บอกกล่าวเจ้าที่ก่อนทำนาแต่ละปีและถามผีเจ้าที่ว่าต้องการอะไรเป็นของเซ่นไหว้ โดยมีหมอผีเป็นผู้ทำพิธีกรรม

ขั้นตอนที่สอง พิธีวางเปลือกข้าว จะเชิญหมอผีมาที่บ้าน เพื่อบอกกล่าวผีบ้านว่าได้ทำการปลูกข้าวเสร็จแล้วในปี นี้ แล้วจะนำข้าวเปลือกมาใส่ไว้ใน แอ็บ (ไม้ไผ่สารถรงกระบอกเหมือนฝากระต๊อบข้าว) วางไว้บนหิ้งบูชาในบ้าน

ขั้นตอนที่สาม พิธีรับดอกข้าว เป็นการบอกกล่าวเจ้าที่ให้ดูแลรักษาต้นข้าวให้งาม มีผลผลิตดี จะทำช่วงข้าวกำลังจะตั้งท้อง และจะนำต้นข้าวกลับมาบ้านแล้วใส่ไว้ในแอ็บ เช่นกันกับเปลือกข้าว

ขั้นตอนที่สี่ พิธีกินดอกดำดอกแดง คือ พิธีกรรมสิ้นสุดการเก็บเกี่ยว จะนำผลผลิตกลับมาเก็บในยุ้งฉางที่บ้าน จะเชิญหมอผีเป็นผู้ประกอบพิธีให้ที่บ้าน โดยมีของเซ่นไหว้ ได้แก่ ไก่ต้ม 1 ตัว เหล้าขาว 1 ขวด สลวยอีก 4 อัน (กรวยดอกไม้ เทียนขี้ผึ้ง 2 ดอก ยอดไม้ 1 ยอด) นำมาประกอบในพิธีสวดเป็นภาษาลัวะ “ความหมายของพิธีกรรมคือ การขอบคุณข้าว ซึ่งคนลัวะถือว่าข้าวเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เพราะข้าวให้ชีวิต”

⁴ ชาวลัวะแห่งจังหวัดน่านมีเครื่องดนตรีประจำเผ่าเป็นเครื่องดนตรีที่ทำจากไม้ไผ่ กลุ่มปรัย เรียกเครื่องดนตรีของเขาว่า “เประห์” และกลุ่มมัล เรียกว่า “ป้อ” หรือที่คนเมืองเรียกว่า “พิ” เครื่องดนตรีทั้งสองชนิดนี้ทำจากไม้ไผ่เหมือนกัน แต่มีรูปทรงลักษณะ วิธีการเล่น ตลอดจนโอกาสในการเล่นที่แตกต่างกันออกไป “พิ” หรือในภาษาลัวะ เรียกว่า “ป้อ” เป็นเครื่องดนตรีของชาวลัวะมัล ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ตีให้จังหวะ เกิดความสนุกสนานเพลิดเพลิน ในพิธีสวดหลวง “พิ” ทำขึ้นจากไม้ไผ่ชนิดหนึ่ง เรียกว่า “ไม้เฮียะ” พิจัดเป็นเครื่องดนตรีพิเศษของชาวลัวะ (สืบค้นจาก <http://vilavickey.blogspot.com/> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561)



ภาพที่ 6 ผู้สูงอายุชาวลัวะ ที่บ้านน้ำรีพัฒนา และ หิ้งไว้ผีในบ้าน

ปี พ.ศ. 2510 พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้มาตั้งฐานทัพใหญ่อยู่ที่ภูพยัคฆ์ มีการตั้งหมู่บ้านในการปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์ โดยพื้นที่บ้านน้ำช้างพัฒนาเดิมคือ บ้านกู่ชาติ บ้านเอกราช บ้านธงชัย และบ้านชนะ ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนาเดิมคือบ้านสามัคคี บ้านปลดแอกและบ้านน้ำใส จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2526 หลังการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย รัฐบาลไทยจึงได้ตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ เป็น หมู่บ้านน้ำช้างพัฒนา และหมู่บ้านน้ำรีพัฒนาในปัจจุบัน หลังจากนั้นหมู่บ้านได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ สรุปได้ดังตารางข้างล่างนี้

**ตารางที่ 1 สรุปลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ
บ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2528 – 2560**

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลง
2528	• สร้างโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ที่บ้านน้ำรีพัฒนา • สร้างสถานีนมามัย โดยมีทหารเป็นหมอประจำอนามัย • สร้างโรงเรียนบ้านน้ำช้างพัฒนา
2530	• แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกลุ่มที่เข้ามอบตัว ต่อทางการไทย รอบสอง กลับเข้ามาอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งในขณะนั้นมีบ้านประมาณ 50 หลังคาเรือน
2531 – 2532	• มีการตัดถนนลูกรังเส้นทางจากห้วยโก๋นเข้ามาในหมู่บ้าน โดยทหารช่าง
2535	• ตั้งสำนักงานป่าไม้ในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนาและทำงานร่วมกับชาวบ้าน • ชาวบ้านเริ่มมีรายได้จากการรับจ้างเป็นคณงานในสำนักงานป่าไม้ โดยงานที่ทำคือการปลูกป่า ได้ค่าจ้างวันละ 50 บาท • บ้านน้ำรีพัฒนาได้ตั้งสหกรณ์ เพื่อรวมเอา กง ปอสา ละหุง ไปขาย สหกรณ์ทำหน้าที่เป็นกองทุนและมีปันผลประจำปีคืนให้กับสมาชิก • พืชผลทางการเกษตรทั้งในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนาและหมู่บ้านน้ำช้างพัฒนาจะขายในนามสหกรณ์บ้านน้ำรีพัฒนา (กง ปอสา งา ละหุง)
2535 – 2542	• มีการจัดสรรที่ดินเป็นสัดส่วน ไม่ให้บุกรุกป่าทำไร่ ดังวิถีในอดีต
2536	• ชาวบ้านเริ่มทยอยทำบัตรประชาชนที่ อ.ปอเกลือ • ทางกรมเริ่มลดการช่วยเหลือด้าน เสื้อผ้า อาหาร • มีนโยบายการคุมกำเนิดบุตร
2537 – 2542	• สำนักงานป่าไม้ส่งเสริมการปลูกป่าทดแทน เนื่องจากปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อทำไร่
2538	• ทำประปาภูเขา เพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภค
2538 – 2539	• มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นครั้งแรก
2540	• ศาสนาพุทธเริ่มเข้ามาในหมู่บ้าน
2542	• โครงการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงส่งเสริมการปลูกกาแฟ (รอบที่ 1) • คนในหมู่บ้านเริ่มออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน โดยมีนายหน้าเข้ามาติดต่อรับคนออกไป เป็นแรงงานในฟาร์มหมู บ่อกุ้ง ผู้หญิงไปทำงานเป็นพี่เลี้ยงเด็ก

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลง
	ในช่วงนั้นชาวบ้านต้องการเงินกลับมาสร้างบ้าน มีไฟฟ้าใช้ในหมู่บ้าน
2543	- ศาสนาคริสต์เริ่มเข้ามาในหมู่บ้านโดยเริ่มเข้ามาที่บ้านน้ำช้างพัฒนาก่อน - ผู้ใหญ่บ้านจากการสรรหาหมดวาระ (ผู้ใหญ่บุญทอง)
2544	มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านครั้งแรก โดยผู้ใหญ่กานต์ ได้รับการเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านน้ำช้างพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน
2545	ปรับปรุงซ่อมแซมเป็นถนนลาดยาง
2547	- ชาวบ้านร่วมกับผู้นำชุมชนและหน่วยงานราชการ ทำข้อตกลงเพื่อเปลี่ยนแปลงที่ทำกิน - วางระบบจัดการน้ำเพื่อการเกษตร โดยการทำฝายไม้และฝายแบบกล่องเกรเบี่ยน - จัดตั้งสหกรณ์บ้านน้ำช้าง เพื่อขายพืชผลทางการเกษตร (งา ปอสา งา ละหุ่ง)
2547 – 2552	- สัตว์เลี้ยงในชุมชนตายจำนวนมากโดยไม่ทราบสาเหตุ - ข้าวในนามีผลผลิต โดยเฉลี่ย 30 ถัง/ไร่
2548 – 2549	- เริ่มมีการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากคนที่ปลูกก่อนหน้านี้ได้ผลผลิตและกำไรดี ทำให้มีการบุกเบิกทางป่าเป็นไร่ข้าวโพดมากขึ้นตามไปด้วย - โครงการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงส่งเสริมการปลูกกาแฟ (รอบที่ 2) และส่งเสริมให้ปลูกหม่อน (รอบที่ 1)
2549	การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ผลผลิตดี ขายได้ราคา เป็นช่วงที่เศรษฐกิจในหมู่บ้านดี ทำให้ชาวบ้านเริ่มปลูกตามกันมากขึ้น ขยายพื้นที่ปลูกมากขึ้น มีการใช้ปุ๋ย ใช้สารเคมี ยาฆ่าหญ้า มากขึ้น
2550	- มีพ่อค้าคนกลางเข้ามาในหมู่บ้าน เพื่อแจกพันธุ์ข้าวโพดและรับซื้อผลผลิต - ชาวบ้านเริ่มใช้เครื่องจักรช่วยท่อนแรง อาทิ รถไถนา เครื่องมือพ่นยาฆ่าหญ้า รถจักรยายนต์
2550	มีชาวบ้านประกาศเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยเพิ่มเติม 16 คน
2552	โครงการปิดทองหลังพระเข้ามาจัดอบรมให้กับชาวบ้าน เพื่อปลูกฝังแนวคิดคนสร้างป่า ป่าสร้างคน

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลง
	ผู้เข้าร่วมพัฒนาชาติไทยกลุ่มบ้านน้ำช้าง ไปศึกษาดูงาน การขุดทำนา ขึ้นบันได
2553	- มีการจัดสรรที่ดินทำกิน (รอบ 2) เพราะประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการบุกรุกป่าเพิ่มมากขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน ซึ่ง ใครที่ทำกินไม่พอจัดสรรเพิ่มให้ ใครมีที่ทำกินมากเกินไปทำกินเดิมจะต้องคืนส่วนที่เกิน โดยจะพิจารณาเป็นรายบุคคล - โครงการปิดทองหลังพระเข้ามาให้ความรู้และส่งเสริมอาชีพให้กับชาวบ้าน เช่น ทำระบบน้ำเข้านา ส่งเสริมปลูกพืชหลังนา การทำอาชีพเสริม
2553 - 2554	- โครงการปิดทองหลังพระเข้ามาส่งเสริมการปลูกป่าอย่างจริงจัง โดยให้แบ่งที่ดินเพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจ พืชที่ปลูกคือ กาแฟ หม่อน ถั่ว และ เม็ดมะม่วงหิมพานต์ - ปศุสัตว์เข้ามาฉีดวัคซีนสัตว์เลี้ยง วัว ควาย หมู ไก่ ฯ ทำให้สัตว์เลี้ยงตายน้อยลง
2555	ยายสี ซึ่ง เป็นหมอยาสมุนไพร หมอเป่า หมอน้ำมันตรีรักษาริด มีตำรับยา สืบทอด 4 ตำรับ คือ รักษาท้องร่วง ไข้หวัด กระเพาะปัสสาวะอักเสบ และ ห้ามเลือดอายุ เสียชีวิตด้วยอายุ 100 ปี 11 วัน
2555 - ปัจจุบัน	- รายได้หลักมาจากการขาย กาแฟ หม่อน ข้าวโพด ทำงานในสำนักงานป่าไม้ ทำงานในโครงการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงภูพยัคฆ์ และมีบางส่วนออกไปทำงานนอกหมู่บ้านเพื่อหาเงินกลับมาสร้างบ้าน - โครงการแม่ฟ้าหลวงเข้ามาในหมู่บ้าน ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ มีนโยบายพื้นที่ป่า และมีการจัดโซนนิ่งพื้นที่ปลูกป่าไม้ - ส่งเสริมปลูกกล้วย (รอบ 2) โดยโครงการปิดทองหลังพระ
2556 - ปัจจุบัน	ชาวบ้านเริ่มทยอยปลูกมะม่วงหิมพานต์ หวังให้เป็นพืชเศรษฐกิจตัวใหม่แทน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ผลผลิตน้อยลง ต้นทุนสูงขึ้นและราคาเริ่มต่ำลง
2558 - 2559	- จัดสรรที่ดินทำกิน (รอบ 3) ใครลูกกล้าที่ดินทำกินเดิมจะต้องคืนส่วนที่ลูกกล้าไป - นโยบายทวงคืนผืนป่า จัดโซนนิ่ง ป่าไม้ ลดการใช้สารเคมี - คนในหมู่บ้านจบปริญญาตรีเพิ่มขึ้น

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลง
	มีโรงแปรรูปกล้วย เป็นกล้วยฉาบ กล้วยเบรคแตก กล้วยอบแสงอาทิตย์ ส่งขายให้โรงงานกล้วยจากข้างนอก โดยมีโครงการแม่ฟ้าหลวงส่งเสริม
2560	มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง มีโครงการที่จะส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าให้พืชผลทางการเกษตร โดยจะสนับสนุน ยุ้งฉางเก็บผลผลิต ลานตาก บ่อหมักปุ๋ยอินทรีย์ โรงอบกาแฟ ให้กับชุมชน

ที่มา : ลมิตา เขตชน, สมพร เพ็งคำ (2560)

1.3 ประชากรไม่มีสัญชาติไทย ในหมู่บ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา

ผู้ที่อาศัยอยู่ในบ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนาปัจจุบัน เกือบทั้งหมดเป็นผู้ที่มีบัตรประจำตัวประชาชนไทย และยังมีบางส่วนที่ถือ “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”⁵ หรือ “บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” (ชาวบ้านมักจะเรียกว่า “บัตรขาว”)⁶ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทั้งหมดเป็นคนลี้ภัย ที่อาจจะมาจาก สปป.ลาว⁷

คนที่ถือบัตรผู้ไม่มีส

ถานะทางทะเบียนหากแต่งงานกับคนในหมู่บ้านที่มีบัตรประชาชนไทย จะสามารถใช้สิทธิของคู่สมรสในการขอรับการรักษาพยาบาล รวมถึงการฝากครรภ์ ที่ รพ.สต.น้ำรีพัฒนาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้เด็กที่เกิดในฝั่งไทยจะใช้สิทธิของบิดาที่เป็นคนไทยได้เช่นกัน และหาก

⁵ บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเป็นเอกสารทะเบียนราษฎรที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จัดทำให้กับชนกลุ่มน้อย (เดิม) ต่างๆ จำนวนประมาณ 17 กลุ่ม เลขประจำตัวสิบสามหลักของบัตรประเภทนี้จะ ขึ้นต้นด้วยเลข 6 หรือ 7

⁶ บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน เป็นเอกสารพิสูจน์ตนที่กรมการปกครองร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียน ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548) เพื่อแก้ปัญหาการไร้เอกสารพิสูจน์ตน (แก้ปัญหาคนไร้รัฐ) บุคคลที่ได้รับการสำรวจจะได้รับบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ได้รับการกำหนดเลข 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0 เลขหลักที่ 6-7 เป็นเลข 89

⁷ ทีมวิจัยเห็นว่าด้วยความที่พื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่หมู่บ้านชายแดนซึ่งมีลักษณะการข้ามแดนภายใต้บริบทชีวิตเครือญาติ ดังนั้น คนที่ปรากฏตัว แม้จะยังไม่มีมารับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย (ไม่มีบัตรประชาชนคนไทย) ก็อาจไม่ได้หมายความว่า “คนไม่มีสัญชาติไทย” เสมอไป จำเป็นต้องมีการตรวจสอบต่อไป

บิดาไปแจ้งเกิดตามกฎหมายเด็กก็จะได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทย⁸ อย่างไรก็ตาม พบว่ามีเด็กที่เกิดในประเทศไทยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนไทยส่วนหนึ่งที่ไปแจ้งเกิดให้บุตรจึงทำให้บุตรไม่ได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทย⁹ ส่งผลให้เสียสิทธิในทุกด้าน

“คนจากฝั่งลาวจำนวนหนึ่งที่เข้ามาอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน โดยการแต่งงานกับคนในหมู่บ้าน ส่วนมากจะเป็นผู้หญิงเข้ามาแต่งงานกับผู้ชายในหมู่บ้านและไม่ได้จดทะเบียนสมรส ในกรณีนี้ถึงจะมีการแต่งงานมีบุตรด้วยกัน แต่จะยังไม่ได้รับบัตรขาวเพราะการได้รับบัตรขาวต้องมีขั้นตอนทางกฎหมายและมีผู้ใหญ่บ้านรับรอง การเข้ารับการรักษายาบาลของคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับบัตรขาวจึงต้องเสียค่าใช้จ่าย โดย รพ.สต.น้ำรีพัฒนา คิดอัตราค่ารักษายาบาลครั้งละ 50 บาท ส่วนค่ายาคิดตามต้นทุนของยา เช่น ยาแก้ปวดแผลละ 10 บาท ก็ให้จ่ายเพียง 10 บาทตามราคาต้นทุน กรณีคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในหมู่บ้านโดยการแต่งงานกับคนในหมู่บ้านนั้นในบ้านน้ำรีพัฒนามีจำนวน 20 รายโดยประมาณ และอยู่ในบ้านน้ำช้างพัฒนาจำนวน 10 รายโดยประมาณ”

นอกจากเงื่อนไขตามกฎหมายและการรณโยบายเปิดสำรวจบุคคลเพื่อจัดทำบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนแล้ว แต่ละหมู่บ้านได้กำหนดเงื่อนไขในการรับรองสถานะของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านขึ้นเอง อาทิ บ้านน้ำช้างพัฒนา ผู้ใหญ่บ้านจะรับรองให้คนต่างด้าวก็ต่อเมื่อเป็นคนต่างด้าวที่แต่งงานกับคนในหมู่บ้านโดยต้องอาศัยอยู่ในหมู่บ้านไม่ต่ำกว่า 10 ปีขึ้นไป และต้องเข้าร่วมกิจกรรม ประเพณีของหมู่บ้านเป็นประจำ ทั้งนี้จะพิจารณาเป็นรายๆ ไป¹⁰ ปัจจุบันที่บ้านน้ำช้างพัฒนามีคนต่างด้าวที่ถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนจำนวน 3 คน ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนา มีจำนวน 4 คน นอกจากนี้ยังมีบุคคลที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการตรวจ DNA เพื่อพิสูจน์สัญชาติไทย จำนวน 1 คน¹¹

⁸ มีลูกบัตรของคนสัญชาติไทย มีชื่อในทะเบียนบ้านคนสัญชาติไทย ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วย 1 หรือ 2 (กรณีแจ้งเกิดเกินกำหนด)

⁹ สัมภาษณ์ คุณทัศนีย์ แปงอุด และ คุณ อนุสรณ์ จันสอง วันที่ 16 ตุลาคม 2560

¹⁰ การกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว มีความคลาดเคลื่อนไปจากที่กฎหมาย นโยบายกำหนดไว้ จำเป็นต้องเร่งทำความเข้าใจกับผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อไป (หัวหน้าโครงการ)

¹¹ ชาวบ้านได้ให้ข้อมูลถึง คนไม่มีสัญชาติไทยในหมู่บ้าน ซึ่งมีความคลาดเคลื่อนในการจัดการแก้ไขปัญหาอย่างมาก อาทิ “ก. เขาหนีไปอยู่ฝั่งลาวช่วงที่ทุกคนออกจากป่ามามอบตัวจนมีลูก 2 คนที่ฝั่งลาว สามีเขากลับมาก่อนช่วงปี พ.ศ. 2550 ได้สัญชาติไทยแล้ว จากนั้นนโยบายเปิดสำรวจจนไร้รัฐ ครั้งล่าสุดตาม พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4

นอกจากนี้ยังมีชาวลาวที่ข้ามแดนเข้ามาในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนาและน้ำช้างพัฒนาอยู่เป็นประจำ ส่วนใหญ่จะมาจากหมู่บ้านสามัคคี บ้านก่อ บ้านเสาเดียว และบ้านภูต้อย ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่อยู่บริเวณชายแดนของฝั่ง สปป.ลาว โดยจะเดินเท้าลัดเลาะมาตามแนวเขา เข้ามาทางหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา ระยะทางประมาณ 8-10 กิโลเมตร ใช้เวลาเดิน 2-4 ชั่วโมง ด้วยเหตุผลต่างๆ คือ

ก) เข้ามารับจ้างทำงาน

คนลาวที่เดินข้ามแดนมาที่หมู่บ้านน้ำรีพัฒนาและน้ำช้างพัฒนา ส่วนมากจะมาเพื่อรับจ้างเป็นแรงงานในไร่ เช่น ปลูกข้าวโพด เก็บข้าวโพด ปลูกหม่อน ปลูกกล้วย ชุดไร่ ถางหญ้าในไร่ แต่จะมีงานแรงงานลาวไม่สามารถทำได้ คือ งานเก็บหม่อน เนื่องจากลูกหม่อนมีความเปรี้ยวบางต่อการติดเชื้อ ซึ่งไม่มั่นใจว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามา ได้รับวัคซีนป้องกันโรคติดต่อร้ายแรงเหมือนคนไทยหรือไม่ จึงได้มีการประชุมกำหนดข้อตกลงร่วมกันระหว่างชาวบ้านกับผู้รับซื้อผลผลิต คือ โครงการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงภูผยั้งและโครงการแม่ฟ้าหลวง ห้ามใช้แรงงานต่างด้าวเก็บลูกหม่อนส่งขาย ซึ่งหากใครฝ่าฝืนจะมีการปรับเป็นเงิน

นอกจากนี้ทั้งสองหมู่บ้านยังได้มีการประชุมเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวร่วมกันอีกด้วย โดยให้คิดอัตราค่าจ้างวันละ 120-150 ตามประเภทของงาน เช่น หักข้าวโพด วันละ 120 บาท พ่นยาฆ่าหญ้า วันละ 150 บาท ถ้าทำงานล่วงเวลาจะเพิ่มค่าแรงให้อีก 20-50 บาท รวมทั้งนายจ้างต้องจัดหาอาหารให้ครบ 3 มื้อและมีที่พักให้ในกรณีที่มาพักค้างคืน¹² ซึ่งการปฏิบัติต่อคนงานลาวที่มาจ้างในหมู่บ้านนั้น นายจ้างซึ่งเป็นคนในหมู่บ้านจะมีการปฏิบัติอย่างเอื้อเฟื้อในหลายๆ ด้าน เช่น บางรายให้ค่าจ้างมากกว่าอัตราปกติเพราะความสงสาร บางรายหาเสื้อผ้าและข้าวของที่มิใช่แล้วให้ไปใช้ต่อ

“บางทีที่เขาเล่าให้ฟังว่ามีลูกเล็กๆ กำลังไปโรงเรียน พี่ก็จะหาซื้อกระเป๋าสตางค์ เบ็บเล็ก ๆ สำหรับเด็กฝากไปให้ เพราะสงสารเขามาทำงานไกล”¹³

การเข้ามาจ้างมี 2 ลักษณะคือ มาเข้าเย็นกลับ กับลักษณะของเข้ามาแล้วค้างคืนประมาณ 2-4 วัน กรณีเข้ามาค้างคืนจะต้องมีคนเฝ้าหรือมีญาติในหมู่บ้าน ในช่วงที่มีการ

พ.ศ. 2551 ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 ส่วนตัวเขาฟังกลับมาได้ 5 ปี นี้เอง เดิมก็เป็นคนที่อยู่น้ำรีนี้แหละ” เพื่อประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชน อาจต้องมีการประสานงานเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลต่อไป (หัวหน้าโครงการฯ) สัมภาษณ์ คุณทัศนีย์ แ่งอุต วันที่ 16 ตุลาคม 2560

¹² สัมภาษณ์ คุณสมหมาย แซ่ลิม ;16 ตุลาคม 2560

¹³ สัมภาษณ์ คุณทัศนีย์ แ่งอุต ; 16 ตุลาคม 2560

ข้ามแดนเข้ามาของคนลาวมากที่สุดจะเป็นฤดูกาลปลูกข้าวโพด และการเก็บเกี่ยวข้าวโพด โดยจะมีจำนวนวันละ 20-30 คน โดยประมาณ

“ในช่วงปี 2540 จะมีคนลาวเข้ามารับจ้างในหมู่บ้านมากกว่านี้ แต่ปัจจุบันส่วนหนึ่งคนลาวเขาจะรู้ช่องทางการออกไปรับจ้างในหมู่บ้านที่ไกลกว่าบ้านน้ำรี น้ำช้าง เช่น ไปบ้านกิ้วจันทร์ ไปถึงในเวียง (ตัวเมืองน่าน) เพราะได้ค่าแรงดีกว่า แต่เขาก็เคยเล่าว่ามันมีความเสี่ยงทั้งการถูกจับและต้องเดินทางลำบากมาก”

การมาหางานทำของชาวลาว จะทำโดยการเดินเข้ามาถามคนในหมู่บ้านและของานทำ หรือเป็นการนัดหมายระหว่างนายจ้างกับแรงงานชาวลาวที่รู้จักกัน โดยคนในหมู่บ้านที่ทำไร่ข้าวโพด ทำสวนต่างๆ จะใช้แรงงานลาวแทบทุกหลังคาเรือน แต่จะจ้างจำนวนมากหรือจ้างจำนวนน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณผลผลิตของแต่ละคน



ภาพที่ 7

คนลาวที่เข้ามารับจ้างทำงานในไร่ ที่บ้านน้ำรี

ข) การรักษาพยาบาลอาการเจ็บป่วย

คนลาวที่ข้ามแดนเข้ามาในหมู่บ้านจำนวนหนึ่งเข้ามาเพื่อมารักษาอาการเจ็บป่วย และขอซื้อยารักษาโรค ที่ รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา ส่วนใหญ่จะมาด้วยอาการปวดศีรษะซึ่งมักจะ เป็นมาแล้วหลายวัน ปัสสาวะแสบขัด ปวดหลัง ปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ ไข้ หวัด (ที่มีอาการรุนแรงเกินกว่าการรักษาด้วยยาสมุนไพร) โรคทางผิวหนังและโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ

ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2560 มีคนลาวข้ามมาขอรับการรักษา จำนวน 96 คน 132 ครั้ง โดยมาจะมาด้วยอาการปวดหลัง ปัสสาวะแสบขัด ปวดท้อง จุกแสบลิ้นปี่ ผื่นคัน ตุ่มคัน ปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ ขอยาฆ่าพยาธิ ขอยาคูมกำเนิด ปัญหาช่องปาก เป็นต้น

อนึ่ง คนลาวที่มาขอรับบริการ ที่ รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา แบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มแรก-มารักษาอาการเจ็บป่วยและจะขอซื้อยากลับไปด้วย โดยแต่ละครั้งจะขอซื้อยาหลายชนิด กลุ่มที่สอง-กลุ่มที่มารับจ้างทำงานในหมู่บ้านเมื่อถึงเวลากลับจะซื้อยากลับไปด้วย ส่วนมากจะเป็น ยาแก้ปวด ยาแก้ท้องเสีย ยาถ่ายพยาธิ ยาคุมกำเนิด¹⁴

ค) เพื่อซื้อของใช้ และอาหาร

คนลาวที่เดินข้ามแดนมายังหมู่บ้านน้ำรีและน้ำช้างพัฒนา ส่วนหนึ่งมาเพื่อซื้อข้าว ของ เครื่องใช้ต่างๆ อาทิ เครื่องปรุงรส เนื้อหมู เนื้อไก่ เส้นก๋วยเตี๋ยว ฯลฯ จากร้านค้าในหมู่บ้าน โดยจะนิยมซื้อที่บ้านน้ำรีพัฒนามากกว่าบ้านน้ำช้างพัฒนาเพราะใกล้กว่า คนลาวที่มาซื้อของเป็นประจำ ส่วนมากจะมาจากหมู่บ้านก้อและบ้านสามัคคี สปป.ลาว¹⁵

1.4 ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม

ชาวบ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา ยังคงนับถือผี มีบางส่วนนับถือศาสนาพุทธและศาสนาคริสต์ ส่วนใหญ่นับถือผีร่วมกับศาสนาพุทธ โดยมีสำนักสงฆ์ 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่บ้านน้ำรีพัฒนา มีพระสงฆ์จำพรรษาจำนวน 1 รูป มีโบสถ์ตั้งอยู่ทั้งสองหมู่บ้าน ชาวบ้านน้ำช้างพัฒนาจะนับถือศาสนาคริสต์มากกว่าหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา

¹⁴ ข้อมูลจากแฟ้มคนไข้ต่างดาว รพ.สต.น้ำรีพัฒนา ปี 2558-2560

¹⁵ สัมภาษณ์ คุณภัชรกร์ เครือผัด วันที่ 17 ตุลาคม 2560

ภาษาที่คนในชุมชนใช้สื่อสารกันเป็นหลักคือภาษาลัวะ¹⁶ และภาษาเหนือ เมื่อติดต่อกับทางราชการจะใช้ภาษาไทย อย่างไรก็ตามยังคงมีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถพูดและฟังภาษาไทยได้ สำหรับประเพณีและวัฒนธรรมสำคัญที่คนในชุมชนยังคงยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน มีดังนี้

ก. ประเพณีกินดอกแดง

จะจัดหลังการเก็บเกี่ยวข้าว เพื่อฉลองผลผลิตที่ได้

ข. ประเพณีวันกรรม

เป็นวันที่หยุดพักจากการทำงาน ซึ่งจะมีการเซ่นไหว้ผีบ้านเพื่อขอให้ปกปักรักษาคุ้มครอง คนในบ้าน ให้มีสุขภาพแข็งแรงปราศจากโรคภัย และเซ่นไหว้ผีนาเพื่อขอให้การเพาะปลูกได้ผลผลิตดี คนในบ้านมีอยู่มีกิน โดยจะมีทุกสัปดาห์ ซึ่งแต่ละครอบครัว จะมีวันกรรมไม่ตรงกัน และของที่เซ่นไหว้ก็ไม่เหมือนกัน ซึ่งการที่จะรู้ว่าแต่ละบ้านจะเซ่นไหว้ในการเซ่นไหว้ต้องประกอบพิธีกรรมโดยหมอผีประจำหมู่บ้าน เพื่อถามผีแต่ละที่ว่าต้องการอะไรเป็นของเซ่นไหว้ บางบ้าน เซ่นด้วยหมู บางบ้านเซ่นด้วยไก่ อาจจะมีเหล้า ผลไม้ ขนม ของหวานร่วมด้วย ซึ่งคนในบ้านก็จะจัดของเซ่นไหว้ตามที่หมอผีบอกเป็นประจำทุกวันกรรมให้กับผีประจำที่ ประจำบ้านของตนเอง¹⁷

ค. ประเพณีรับขวัญ

จะนิยมทำในงานมงคล เช่น งานแต่งงาน รับขวัญเด็กแรกเกิดและขึ้นบ้านใหม่

ง. วัฒนธรรมการเอามือกัน

หมายถึงการลงแรง ลงเงิน ให้กับบุคคลหรือกลุ่มคนที่เป็นเครือญาติหรือคนที่ไว้ใจกัน เช่น เพื่อนจะสร้างบ้านแต่เงินไม่พอ จึงให้เงินช่วยเพื่อนโดยไม่คิดดอกเบี้ย หลายปีต่อมา หากเราจะสร้างบ้านใหม่เพื่อนที่เคยได้รับเงินเพื่อช่วยเหลือ ก็จะต้องนำเงินมาช่วย ซึ่งอาจจะมาก

¹⁶ ภาษาลัวะ หรือ ภาษามัล ภาษาลาว ภาษาถิ่น ภาษาปักษ์ มีผู้พูดทั้งหมด 26,193 คน เป็นภาษาในตระกูลออสโตรเอเชียติก กลุ่มมอญ-เขมร สาขาขมุ ผู้พูดภาษานี้ในประเทศไทยอพยพมาจากประเทศลาว ในไทยพบ 3,000-4,000 คน (พ.ศ. 2525) อยู่ทางตะวันออกของอำเภอปัวและอำเภอเชียงคำ จังหวัดน่าน ใกล้กับชายแดนลาว อยู่ในลาว 23,193 คน (พ.ศ. 2538) ในแขวงไชยบุรีทางตะวันตกของแม่น้ำโขง มีสำเนียงต่าง ๆ มากมาย ผู้พูดภาษาลัวะในไทยมีคำยืมจากภาษาไทยที่นำไปใช้แทนคำดั้งเดิมในภาษาลัวะมาก ไม่สามารถเข้าใจกันได้ดีกับภาษาไฟ (สืบค้นจาก

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%A7%E0%B8%B0> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561)

¹⁷ สัมภาษณ์ นายเด็ดยอง กาบแก้ว อายุ 70 ปี หมอผีบ้านน้ำรีพัฒนา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2560

กว่าเดิมเพราะวัสดุอาจแพงขึ้นจำนวนเงินที่ได้คืนมาจึงขึ้นอยู่กับการพูดคุยตกลง นอกจากนี้ยังมีการลงแรงช่วยทำไร่ ทำสวน โดยไม่คิดเงินอีกด้วย¹⁸

1.5 วิธีการผลิตและการประกอบอาชีพ

วิธีการทำไร่ของชนเผ่าลัวะ เป็นแบบ “ไร่หมุนเวียน” โดยแต่ละกลุ่มเครือญาติจะมีที่ทำกินไม่ต่ำกว่า 5 แปลง โดยแต่ละแปลงจะสามารถทำได้ 1-2 ปี หลักจากนั้นจะย้ายไปแปลงอื่น ซึ่งมีเกณฑ์การเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำไร่ ดังนี้

- ใกล้กับแหล่งน้ำ เพื่อจะได้มีน้ำสำหรับอุปโภคและบริโภค นอกจากนี้ยังแสดงว่าที่ดินแปลงนั้นมีความอุดมสมบูรณ์
- มีพื้นที่ราบให้มากที่สุด เพื่อความสะดวกในการเพาะปลูกและไม่เสี่ยงต่อดินเสื่อมสภาพเร็ว
- ไม่มีหินกรวดหรือมีหินก้อนใหญ่ๆ มากเกินไป เพราะจะทำการเพาะปลูกลำบาก หน้าดินทุดและเสี่ยงต่อการเกิดดินสไลด์
- มีต้นไม้ใหญ่อยู่น้อยที่สุด เพราะการมีต้นไม้ใหญ่จะทำให้ลำบากต่อการตัด ถาง ปรับสภาพที่ แต่ถ้าจำเป็นต้องตัดต้นไม้จะตัดต้นไม้ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 50 ซม.
- ถ้ามีป่าไผ่อยู่ด้วยจะถือว่าเป็นแปลงที่ดี เพราะดินจะอุดมสมบูรณ์มาก มีน้ำหล่อเลี้ยงพืชที่ปลูกอย่างดี เนื่องจากใบไผ่ที่ตกทับถมกันจนกลายเป็นปุ๋ยบำรุงดิน ถ้าได้พื้นที่ไร่ที่มีป่าไผ่จะสามารถทำไร่ในแปลงนั้นได้ 4-5 ปี จึงจะย้ายไปที่ใหม่
- สังเกตชี้ไล่เดือน ถ้าตรงไหนมีชี้ไล่เดือนแสดงว่าดินอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก

การทำไร่จะทำรวมกันเป็นกลุ่มเครือญาติ ครอบครัวหนึ่งจะทำประมาณ 5 ไร่ ในปริมาณจำนวน 5 ไร่ของแต่ละครอบครัวนั้นจะแบ่งสัดส่วนเพื่อปลูกพืชอาหารชนิดต่าง ๆ เช่น จะใช้พื้นที่ 2 ใน 3 เพื่อปลูกข้าวไร่เป็นหลักและพื้นที่ที่เหลือจะใช้ในการปลูก ข้าวโพดไร่ เผือก มัน พืชผัก

¹⁸ สัมภาษณ์ นางลลิตา บัวแสน อายุ 33 ปี ชาวบ้านน้ำช้างพัฒนา เมื่อวันที่ 21 พ.ค.2560

สวนครัว เช่น พริก แตง ถั่วฝักยาวสีม่วง(พันธุ์ดั้งเดิม) พักทอง ขิง ข่า ตะไคร้ และผักชนิดอื่นๆ โดยระหว่างเครือข่ายจะทำการเพาะปลูกในบริเวณใกล้ๆ กัน เพื่อจะช่วยกันดูแลไม่ให้สัตว์ป่า โดยเฉพาะหมูป่าที่ชอบมากินผลผลิตที่ปลูกไว้ทำให้เกิดความเสียหาย¹⁹

“พ่อตาของพี่มีไร่แปลงที่ดินดีที่สุดจะอยู่ที่ห้วยเก็ง อยู่บริเวณเหนือฝายห้วยรี แต่ปัจจุบันไม่ได้ทำไร่ในที่แปลงนั้นแล้วเนื่องจากมีความเข้าใจผิดของการว่าห้วยรีเป็นลำห้วยที่ใช้อุปโภคและบริโภค แต่จริงๆ แล้ว ห้วยรีจะใช้น้ำเพื่ออุปโภคอย่างเดียว ภาครัฐจึงสั่งห้ามทำไร่เหนือฝายห้วยรีเพราะกลัวสารเคมี การเกษตรปนเปื้อนลงแหล่งน้ำ ซึ่งจริงๆ แล้ว ที่ดินแปลงนั้นใช้ปลูกข้าว ปลูกผักเป็นส่วนใหญ่และดินที่มันดีอยู่แล้วไม่ต้องใช้สารเคมีหรือปุ๋ยอะไรก็ได้ จากที่ทำกิน 5 แปลง ปัจจุบันเลยต้องเลือก 1 แปลงซึ่งพ่อก็เลือกแปลงที่อยู่ใกล้ถนนที่สุดเพื่อสะดวกเรื่องการขนต่างๆ แต่ก็แปลงที่ดินไม่ดีเท่าแปลงที่อยู่ห้วยเก็ง”²⁰

การทำไร่ในยุคก่อน ไม่มีกฎหรือกติกาในการใช้พื้นที่แต่อย่างใด อาจจะเนื่องจากจำนวนประชากรที่มีไม่มากและยังมีทรัพยากรให้ใช้อย่างเหลือเฟือ แต่จะมีภูมิปัญญาในการใช้ที่ดินทำกินดังที่กล่าวไปในข้างต้นถึงวิธีการเลือกที่ทำกินและจะมีที่ทำกินอย่างน้อย 5 ไร่ในการหมุนเวียนไปแต่ละปี ทำให้ไม่มีการรุกรานพื้นที่ใหม่ไปมาก จากคำบอกเล่าถึงวิธีการแปลงที่ทำกินในยุคก่อนนั้นเมื่อตัดต้นไม้ ถางที่ เสร็จแล้วต้องรอให้ต้นไม้ที่ตัดนั้นแห้งไปก่อนที่จะเผา โดยการเผาในยุคนั้นไม่ได้ทำแนวกันไฟแต่อย่างใด จะเผาและปล่อยให้ไหม้ไป แต่ธรรมชาติจะมีขอบเขตของมันเองเมื่อไฟลามออกนอกพื้นที่ที่ตัด ถาง แปลงที่ไว้ ไฟจะไหม้ไปถึงแค่ต้นไม้เล็กๆ และจะดับลงเมื่อเจอบริเวณที่เป็นป่าขึ้น ซึ่งมีต้นไม้ใหญ่จำนวนมาก การเผาไร่ของยุคก่อนจึงไม่ทำให้เกิดไฟป่าที่ลุกลาม²¹

ปัจจุบันชาวบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากเดิมที่ผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตสินค้าทางการเกษตรเพื่อส่งขาย ภายใต้การสนับสนุนของโครงการพัฒนาการเกษตรบนพื้นที่สูง และโครงการแม่ฟ้าหลวง

โครงการสถานีพัฒนาการเกษตรที่สูง ตามพระราชดำริฯ ตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติจังหวัดน่าน เกิดขึ้นจากเมื่อ วันที่ 12 มกราคม 2546 สมเด็จพระนางเจ้าฯ

¹⁹ คุณลุงธง แพงอุด และ คุณคันศร แพงอุด สัมภาษณ์วันที่ 17 ตุลาคม 2560

²⁰ คุณคันศร แพงอุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560

²¹ คุณคันศร แพงอุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560

พระบรมราชินีนาถ ในรัชกาลที่ 9 เสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรพื้นที่ป่าไม้บริเวณภูผยั้ง ตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ทรงพบว่า ป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถาง ทำให้ป่าเสื่อมโทรมนับพันไร่ และมีแนวโน้มว่าจะมีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น เนื่องจากราษฎรต้องการจับจองพื้นที่ทำกิน นอกจากนี้ยังขาดความรู้เรื่องหลักวิชาการเกษตร ดังนั้นจึงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสถานีทดลองเกษตรในที่สูง เพื่อให้ราษฎรได้มีโอกาสเข้ามารับการฝึกอบรมการใช้พื้นที่ดินจำนวนน้อยให้เกิดผลผลิตสูง เพราะประชากรจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แต่พื้นที่ดินมีจำกัด หากไม่มีการฝึกอบรมให้ราษฎรรู้จักใช้ที่ดินให้คุ้มค่า ปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินจะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ แหล่งต้นน้ำ ลำธาร รวมทั้งสัตว์ป่าและพันธุ์พืชต่างๆ

สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้ทรงเชิญ แม่ทัพภาคที่ 3 ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ตลอดจนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มาร่วมปรึกษาหารือในการแก้ไขปัญหา ที่ประชุมมีความเห็นว่าสมควรจัดตั้งสถานีทดลองเกษตรในที่สูงขึ้น โดยนำพื้นที่ที่ถูกบุกรุกแผ้วถางแล้วมาจัดทำแปลงปลูกพืชเมืองหนาว และจัดตั้งเป็นธนาคารอาหาร (Food bank) ให้ราษฎรบ้านน้ำรีพัฒนา หมู่ที่ 12 ตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติและหมู่บ้านใกล้เคียง ได้เข้ามาร่วมโครงการฯ ต่อไป โดยมีเป้าหมายของโครงการ ดังนี้

- (1) ตั้งสถานีทดลองเกษตรในที่สูง จำนวน 500 ไร่ โดยทดลอง ให้ราษฎรทำการเกษตรครบครวละ 2 ไร่ ให้ใช้ที่ดินจำกัดพอเลี้ยงตนเองได้
- (2) จัดทำฝายกักเก็บน้ำที่ ลำน้ำรีและลำน้ำซ้าง ให้เพียงพอสำหรับการอุปโภคบริโภค และการเกษตรในโครงการ
- (3) จัดทำระบบส่งน้ำจากยอดเขาภูผยั้งที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์ลงมายังพื้นที่โครงการฯ เพื่อให้สามารถทำการเกษตรได้ตลอดปี
- (4) ทำการฝึกอบรมราษฎร อาสาสมัคร พัทธยาป่า บ้านน้ำรี พัฒนา หมู่ที่ 12 และหมู่บ้านใกล้เคียง โดยหมุนเวียน ราษฎรเข้ามารับการฝึกอบรม ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรทั้งหมู่บ้านได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า บริเวณภูผยั้งที่มีความสมบูรณ์ไม่ให้ถูกบุกรุกแผ้วถางอีกต่อไป
- (5) จัดทำโครงการปลูกป่า เสริมพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม บริเวณภูผยั้ง ให้กลับคืนสภาพสมบูรณ์ดังเดิมโดย จัดทำเป็นโครงการปลูกป่าเพื่อให้ได้ผลเป็นรูปธรรม
- (6) จัดตั้งสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ราษฎรรวมกลุ่ม ในการบริหารจัดการ การวางแผน การผลิตและการตลาด การแปรรูปผลผลิตเพื่อไม่ให้ถูกกดราคา

- (7) ทำการจ้างแรงงานในพื้นที่ เพื่อยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตราษฎรให้ดีขึ้น
- (8) เนื่องด้วยหมู่บ้านในโครงการฯ เป็นหมู่บ้านติดชายแดน ราษฎรไทยมีความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติกับราษฎรในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จึงมีการเคลื่อนย้ายเข้าออกไปมาหาสู่กันอย่างเสรี ขาดมาตรการควบคุมที่รัดกุม อาจจะเป็นสาเหตุของการลักลอบเข้าเมืองและเป็นช่องทางในการค้าขายสิ่งผิดกฎหมาย ได้โดยง่าย ดังนั้น ให้มีการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันโครงการพัฒนาการเกษตรบนพื้นที่สูงภูพยัคฆ์ ได้มีการจ้างคนงานโดยจ่ายค่าจ้างวันละ 200 บาท โดยมีชาวบ้านน้ำรีพัฒนาทำงานให้กับโครงการนี้ จำนวน 45 คน พืชที่ส่งเสริมให้ปลูก คือ กาแฟและหม่อน ซึ่งทั้งสองชนิดมีราคาซื้อขายที่เท่ากันคือ กิโลกรัมละ 15 บาท ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาเข้าร่วมโครงการและขายผลผลิตให้โครงการคิดเป็นร้อยละ 80 ทั้งนี้ทางโครงการฯ ได้นำเมล็ดกาแฟมาแปรรูปเป็นกาแฟคั่ว บรรจุผลิตภัณฑ์ขายในนาม “กาแฟภูพยัคฆ์” ซึ่งจะขายให้กับร้านกาแฟที่มารับซื้อ ส่วนหม่อนจะขายผลสดให้กับบริษัทดอยคำ บริษัทมาลี และแบ่งบางส่วนขายให้กับผู้ซื้อรายย่อย นอกจากนี้ยังทางโครงการฯ ยังได้พัฒนาผลิตภัณฑ์น้ำหม่อนบรรจุขวดส่งขายด้วย ชื่อ “น้ำหม่อนภูพยัคฆ์”

ตารางที่ 2 แสดงผลผลิตหม่อนสดที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาขายให้กับ

โครงการเกษตรพื้นที่สูงภูพยัคฆ์ ระหว่างปี 2557 – 2560

ปี พ.ศ.	จำนวน(กก.)	จำนวนเงิน(บาท)	หมายเหตุ
2557	124,077.8	3,101,945	
2558	154,281.1	3,501,016	
2559	141,100	2,116,000	
2560	162,698		เก็บผลผลิตรอบแรก

ที่มา : เอกสารการรับซื้อผลผลิตจากชุมชน โครงการสถานีพัฒนาการเกษตรที่สูง ตามพระราชดำริภูพยัคฆ์ ตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติจังหวัดน่าน

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนผลผลิตที่ชาวบ้านน้ำช้างพัฒนาขายให้กับ

โครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560

ปีการผลิต	ผลผลิต	จำนวน	ราคารับซื้อ (บาท)	รวม (บาท)	หมายเหตุ
2557	งาอ่อน	804 ถัง	600/ถัง	177,460	
	กล้วยน้ำหว่า	2,372 หวี	4 /หวี	10,288	
	กระเจี๊ยบแดง	114.4 กก.	80	9,152	
	พริกขุ่ปเปอร์ฮอท	106 กก.	35	2,650	
2558	งาอ่อน	813 ถัง	650/ถัง	528,450	
	กล้วยน้ำหว่า	15,573 หวี	4 /หวี	62,292	
	กระเจี๊ยบแดง	235.1 กก.	80	18,808	
	ลูกเดี๋ย	37,765 กก.	12	453,180	
2559	ข้าวโพดหลังนา	7,626 กก.	5	38,130	
	กาแฟ	2,514	16	420,016	
2560	หน่อกล้วย	1,406 หน่อ		7,030	ยัง บั น ที่ ก ขั อ มู ล ไม่ ครบรอบปี
	กล้วยน้ำหว่า	4,067 หวี	4 /หวี	20,335	
	เม็ดมะม่วงหิมพานต์	154 กก.	45	25.000.5	
รวม จำนวนเงิน		1,747,791 บาท			

ที่มา : เอกสารการรับซื้อผลผลิตจากชุมชน โครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง บ้านน้ำช้างพัฒนา ต.ขุนน่าน อ.

เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนผลผลิตที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาขายให้กับ

โครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560

ปีการผลิต	ผลผลิต	จำนวน	ราคารับซื้อ (ราคา/กก.)	รวม (บาท)
2557	กล้วยน้ำหว่า	2,406 หวี	4 บ./หวี	9,624
	พริกซูปเปอร์ฮอท	6 กก.	35	210
2558	กล้วยน้ำหว่า	16,462 หวี	4 บ./หวี	65,848
	หน่อไม้ฝรั่ง	47 กก.	100	4,700
	ลูกเดือย	263 กก.	12	3,156
2559	กาแฟ	188 กก.	16	3,014
รวม จำนวนเงิน		86,552 บาท		

ที่มา : เอกสารการรับซื้อผลผลิตจากชุมชน โครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง บ้านน้ำรีพัฒนา

ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน

1.6 สุขภาพและการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุข

สถานบริการด้านสุขภาพที่ใกล้ที่สุด คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านน้ำรีพัฒนา รับผิดชอบปฏิบัติการในเขตพื้นที่ 2 หมู่บ้าน คือบ้านน้ำรีพัฒนา และบ้านน้ำช้างพัฒนา ประกอบไปด้วยประชากร 449 หลังคาเรือน 1,751 คน ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน จำนวน 5 คน ดังนี้ พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ (รักษาการ ผู้อำนวยการ) 1 คน นักวิชาการสาธารณสุข 1 คน เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติงาน 1 คน ผู้ช่วยแพทย์แผนไทย 1 คน พนักงานบริการ 1 คน



ภาพที่ 8 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านน้ำรีพัฒนา

ปัญหาสุขภาพ

ชาวบ้านส่วนใหญ่ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ ระบบหัวใจและหลอดเลือด ความดันโลหิตสูง เบาหวาน มีภาวะเสี่ยงต่อการแท้งบุตรสูง ชาวบ้านที่มีบัตรประจำตัวประชาชนไทยใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพ เมื่อเจ็บป่วยชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านจะนิยมมารับการรักษาที่ รพ.สต.น้ำรีพัฒนา อย่างไรก็ตาม รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา เป็นระบบบริการปฐมภูมิ มีศักยภาพในการรักษาภาวะการเจ็บป่วยได้ในเบื้องต้นเท่านั้น หากมีการเจ็บป่วยที่รุนแรง หรือภาวะฉุกเฉิน จะต้องนำส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งอยู่ห่างออกไป 43 กิโลเมตร หรือโรงพยาบาลจังหวัดน่าน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน มีรถส่งต่อผู้ป่วยจำนวน 1 คัน สำหรับให้บริการทั้งตำบล หากจำเป็นต้องเรียกใช้บริการ รถจาก อบต.ขุนน่านมายัง รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา ต้องใช้เวลาประมาณ 30 นาที และไปยังโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติใช้เวลาประมาณเวลา 1 ชั่วโมง เนื่องจากเป็นเส้นทางบนภูเขาตลอดสาย หรืออาจใช้วิธีเหมารถจากหมู่บ้านน้ำรีพัฒนาไปโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ โดยมีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ประมาณ 1,000 บาท หรือหากไปโรงพยาบาลน่านจะต้องจ่าย 4,000 บาท

บทที่ 2

ความเสี่ยงของสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบข้ามแดน

: บทบทบทวน ข้อกังวลและการเริ่มต้นของการเฝ้าระวัง

2.1 ข้อมูลพื้นฐานโครงการโรงไฟฟ้าหงสา

โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนหงสาเป็นโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงที่ใหญ่ที่สุดในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตั้งอยู่ที่เมืองหงสา แขวงไชยະบุรี สปป.ลาว เริ่มก่อสร้างมาตั้งแต่ปี 2553 (เปิดดำเนินการในระยะแรกเมื่อเดือนมิถุนายน 2558 ในเดือนพฤศจิกายน 2558 เดินเครื่องผลิตเชิงพาณิชย์หน่วยที่ 2 และหน่วยที่ 3 ในเดือนมีนาคม 2559) พื้นที่รวม 76.4 ตารางกิโลเมตร ใช้ถ่านหินลิกไนต์ที่ผลิตจากเหมืองแร่ในพื้นที่โครงการเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งมีปริมาณสำรอง 577.4 ล้านตัน ในขณะที่โรงไฟฟ้าต้องการ 370.8 ล้านตัน หรือปีละ 14.3 ล้านตัน สำหรับการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าตลอดอายุสัญญา 25 ปี

โรงไฟฟ้านี้มีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า จำนวน 3 หน่วยๆ ละ 626 เมกะวัตต์ รวมกำลังการผลิต 1,878 เมกะวัตต์และมีศักยภาพในการขยายกำลังการผลิตเพิ่มอีก 900 เมกะวัตต์ โดยผลิตไฟฟ้าขายให้แก่ประเทศไทย เป็นหลัก คือ 1,473 เมกะวัตต์ ผ่านสายส่ง 500 กิโลวัตต์ เข้าสู่ระบบสายส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และขายไฟฟ้าให้ลาว 100 เมกะวัตต์ผ่านสายส่ง 115 กิโลวัตต์ของรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาว (จากโรงไฟฟ้าถึงหลวงพระบาง)

โครงการนี้ใช้เงินลงทุนเป็นรวมมูลค่ารวม 3,710 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทุนส่วนลงทุนในโครงการคือ บมจ.ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง (ร้อยละ 40), บริษัทบ้านปู เพาเวอร์ จำกัด (ร้อยละ 40) และบริษัท Lao Holding State Enterprise (ร้อยละ 20) โดยได้รับการสนับสนุนแหล่งกู้เงินจากธนาคาร 9 แห่ง ในประเทศไทย ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารธนชาติและธนาคารทหารไทย

ถ่านหินลิกไนต์ที่ใช้ในโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา มาจากเหมืองหงสาลิกไนต์ซึ่งตั้งอยู่ที่ลุ่มน้ำหงสาในพื้นที่เดียวกันกับโครงการโรงไฟฟ้าโดยอยู่ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ มีค่าความร้อนโดยรวม:

2,491 kcal / kg ความชื้นรวม 33.96% ปริมาณเถ้า 26.25% ปริมาณกำมะถันรวม 0.70%
กำมะถันติดไฟ 0.57%



ภาพที่ 9 โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสา ที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง

โรงไฟฟ้าฯ มีระบบเฝ้าระวังผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน
วิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้²²

1) การตรวจคุณภาพน้ำผิวดินและน้ำบาดาล

- 1.1) น้ำผิวดิน โดยตรวจวัด อุณหภูมิ ค่าความเป็น กรด-ด่าง (pH) ความขุ่น การนำไฟฟ้า สารแขวนลอยทั้งหมด (TSS) ปริมาณของแข็งที่ละลายได้ทั้งหมด (TDS) โซเดียม ความแข็ง แคลเซียม แมกนีเซียม เหล็ก แมงกานีส ไนโตรเจน / ไนเตรทฟอสเฟต แคดเมียม โครเมียม สารหนู ตะกั่ว สังกะสี พรอท นิกเกิล

²² สรุปจากเอกสารประกอบการนำเสนอ Hongsa Power Company Limited โดย Pilaipun Kamee สืบค้นจาก
http://www.dmr.go.th/download/lao_thai56/pdf_dat/Hongsa%20Mine%20Mouth%20Power%20Projec.pdf

ทองแดง น้ำมันและจาระบี ซัลเฟต โคลิฟอร์มแบคทีเรีย แบคทีเรียโคลิฟอร์มแบคทีเรีย ความเป็นต่าง โพแทสเซียม

- 1.2) น้ำบาดาล โดยตรวจวัด อุณหภูมิ pH ความขุ่น การนำไฟฟ้า สารแขวนลอยทั้งหมด (TSS) ปริมาณของแข็งที่ละลายได้ทั้งหมด (TDS) โซเดียม ความแข็ง แคลเซียม แมกนีเซียม เหล็ก แมงกานีส ไนโตรเจน / ไนเตรท ฟอสเฟต แคดเมียม โครเมียม สารหนู ตะกั่ว สังกะสี พรอท นิกเกิล ทองแดง น้ำมันและจาระบี ซัลเฟต โคลิฟอร์มแบคทีเรีย แบคทีเรียโคลิฟอร์มแบคทีเรีย ความเป็นต่าง โพแทสเซียม

- 2) **การตรวจอากาศและเสียงรอบข้าง** โรงไฟฟ้าฯ ได้มีการติดตั้งเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศและเสียง จำนวน 3 แห่งคือ ได้แก่ จ.น่าน ประเทศไทย 3 จุด เมืองเงิน สป.ลาว 3 จุด และ เมืองหงสา 3 จุด โดยจะมีการตรวจวัดและรายงานผลในทุก 3 เดือน สำหรับพารามิเตอร์ที่ตรวจวัดมีดังนี้

- 2.1) คุณภาพอากาศ มีการตรวจวัด อนุภาคแขวนลอยทั้งหมด (TSP) อนุภาคขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) ความเร็วลมและทิศทาง ไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO2) ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO2) และ โอโซน (O3)

- 2.2) เสียงโดยรอบ มีการตรวจวัด Leq 8 ชั่วโมง Leq 24 ชั่วโมง L max Ldn L90

- 2.3) การตรวจวัดสภาพอากาศ มีสถานีตรวจวัด 2 แห่งคือ สถานีภูฟ้า และ สถานีจำปาน้ำ สิ่งที่ตรวจวัด คือ ความเร็วลม ทิศทางลม อุณหภูมิ ความชื้นสัมพัทธ์ การระเหย แรงดัน

- 3) **การควบคุมการชะล้างพังทลายของป่า** ได้ทำการปลูก creepy daisy และหญ้าแฝก ซึ่งรากมีคุณสมบัติในการเกาะยึดหน้าดินไม่ให้พังทลาย ซึ่งได้ปลูกพืชเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของป่า 2 แห่ง คือ หมู่บ้าน Napung 5.5 เฮกตาร์ และ หมู่บ้าน Kiew Ngew 49.5 เฮกตาร์

- 4) **การย้ายถิ่นฐานของประชาชน** บริเวณเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา มีจำนวนประชาชนที่ต้องย้ายออกจากพื้นที่โครงการเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา ทั้งหมดจำนวน 450 หลังคาเรือน ประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านจำปา บ้านใหม่ บ้านนาไคคำ บ้านนาไหมย้อม โครงการมีมาตรการดูแลประชากรที่ต้องย้ายออกจากพื้นที่โครงการ คือจัดหาพื้นที่สร้างหมู่บ้านและสร้างบ้านจัดสรรให้ชาวบ้าน รวมถึงพัฒนาอาชีพให้ด้วย อาทิ ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์ แปลงทดลองปลูกดอกสารเคมี โคมไฟบอลลูน บล็อกทางเท้า

2.2 ความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน : กรณีทั่วไป²³

มลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน ประกอบด้วย มลพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง (fuel-based pollutant) ได้แก่ โลหะ แก๊สที่มีฤทธิ์เป็นกรดจำพวกไฮโดรเจนคลอไรด์ ไฮโดรเจนฟลูออไรด์ พรอท และมลพิษจากกระบวนการเผาไหม้ (combustion-based pollutant) ได้แก่ ไดออกซิน (dioxins) ฟูแรน (furans) กัมมันตภาพรังสี และสารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (VOCs) แสดงรายละเอียดดังตาราง

กลุ่มของมลพิษทางอากาศ	ตัวอย่างมลพิษ	อันตรายต่อสุขภาพมนุษย์	อันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
แก๊สที่มีฤทธิ์เป็นกรด (acid gas)	ไฮโดรเจนคลอไรด์ ไฮโดรเจนฟลูออไรด์	ระคายเคืองผิวหนัง ตา จมูก คอ และทางเดินหายใจ	กรดตกตะกอนทำลายพืชผลและป่าไม้
ไดออกซิน (Dioxins) และฟูแรน (Furans)	2,3,7,8-เตตระคลอโรไดออกซิน [2,3,7,8-tetrachlorodioxin (TCDD)]	ผลกระทบระยะสั้น : ทำลายตับ ทำให้เกิดรอยโรคที่ผิวหนังที่เรียกว่า chloracne ² ผลกระทบระยะยาว : เป็นสารก่อมะเร็ง มะเร็งที่เนื้อเยื่ออ่อน, มะเร็งที่ต่อมน้ำเหลือง และมะเร็งที่กระเพาะอาหาร นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการสืบพันธุ์ ทำลายระบบภูมิคุ้มกันและรบกวนฮอร์โมน เพิ่มความเสี่ยงในการเกิดโรคเบาหวาน	สะสมในแม่น้ำ ทะเลสาบ มหาสมุทร ปลาและสัตว์ป่ากินน้ำ สะสมอยู่ในห่วงโซ่อาหาร
ปรอท (Hg)	เมทิลเมอร์คิวรี (Methylmercury)	ทำลายสมอง ระบบประสาท การทำงานแบบละเอียดของสมอง (fine motor control) ก่อให้เกิดโรคหัวใจ โรคไต	ปลาและสัตว์ป่าได้รับสารพิษ และสารพิษจะสะสมอยู่ในห่วงโซ่อาหาร

²³ สมพร เพ็งคำ สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน นักวิจัย

กลุ่มของมลพิษทางอากาศ	ตัวอย่างมลพิษ	อันตรายต่อสุขภาพมนุษย์	อันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
		และโรคตับ นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุให้เกิดความบกพร่องของการพัฒนาสมองของเด็กแรกเกิด	
โลหะที่ไม่ใช้ปรอท	สารหนู(As), เบริลเลียม(Be) ³ , แคดเมียม(Cd), โครเมียม(Cr), นิกเกิล(Ni), ซีลีเนียม(Se), แมงกานีส(Mn)	เป็นสารก่อมะเร็ง : มะเร็งที่ปอด กระเพาะปัสสาวะ ไต ผิวหนัง นอกจากนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบประสาท ระบบหัวใจและการไหลเวียนเลือด ระบบผิวหนัง ระบบหายใจและระบบภูมิคุ้มกัน	สารพิษตกตะกอนสะสมในดิน ส่วนรูปแบบที่ละลายน้ำได้จะผสมปนเปื้อนกับระบบน้ำ
	ตะกั่ว(Pb)	ทำลายระบบประสาทส่งผลต่อการเรียนรู้ ความจำ และพฤติกรรม เป็นสาเหตุของโรคหัวใจและหลอดเลือด โรคไต โลหิตจาง ข้อเท้า ข้อมือและข้อนิ้วอ่อนแรง	สารพิษเป็นภัยต่อพืชและสัตว์ตกตะกอนสะสมในดิน ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม
โพลีนิวเคลียร์อะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน [Polynuclear Aromatic Hydrocarbons (PAH)]	แนพทาลิน(Naphthalene), เบนโซ-เอ-แอนทราซีน(benzo-a-antracene), เบนโซ-เอ-ไพรีน(benzo-a-pyrene), เบนโซ-บี-ฟลูออแรนทีน(benzo-b-fluoranthene), ไคซีน(Chrysene), ไดเบนโซ-เอ-แอนทราซีน(dibenzo-a-anthracene)	เป็นสารก่อมะเร็ง โดยจับกับอนุภาคเล็ก ๆ และสะสมในปอด นอกจากนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อไต อัณฑะ ทำลาย sperm และเป็นสาเหตุให้ระบบสืบพันธุ์บกพร่อง	ดำรงอยู่ในรูปแก๊สหรืออนุภาคขนาดเล็ก ตกตะกอนสะสมในดิน
กัมมันตภาพรังสี	เรเดียม(Radium)	เป็นสารก่อมะเร็ง: มะเร็ง	สารพิษสะสมในแม่น้ำ

กลุ่มของมลพิษทางอากาศ	ตัวอย่างมลพิษ	อันตรายต่อสุขภาพมนุษย์	อันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
		ปอด กระดูก เป็นสาเหตุของภาวะหลอดเลือดปอดอักเสบ โลหิตจาง และฝีที่สมอง	ทะเลสาบ มหาสมุทร ปลาและสัตว์ป่ากินน้ำสะสมในห่วงโซ่อาหาร
	ยูเรเนียม(Uranium)	เป็นสารก่อมะเร็ง : มะเร็งที่ปอด มะเร็งระบบน้ำเหลือง และก่อโรคไต	
สารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (Volatile Organic Compounds)	อะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน (Aromatic hydrocarbons) รวมถึง เบนซีน(benzene), โทลูอิน(toluene), เอทิลเบนซีน(ethylbenzene), ไซลีน(xylene)	ก่อความระคายเคืองต่อผิวหนัง ตา จมูก คอ ก่อให้เกิดภาวะหายใจลำบาก ปวดทำงานบกพร่อง การตอบสนองต่อการมองเห็นน้อยลง ความจำเสื่อม ไม่สบายท้อง มีผลกระทบต่อตับ ไตและระบบประสาท นอกจากนี้ เบนซีนที่เรารู้จักกันดีคือสารก่อมะเร็ง	เกิดปฏิกิริยาเคมีที่ชั้นบรรยากาศ สารพิษเกิดการสลายตัวให้ Carbon-base radicals ทำลายชั้นโอโซนส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์
	อัลดีไฮด์(Aldehydes) รวมถึงฟอร์มาลดีไฮด์ (formaldehyde)	เป็นสารก่อมะเร็ง : ก่อมะเร็งที่ปอด มะเร็งที่ส่วนของจมูกและคอหอย ก่อความระคายเคืองต่อตา จมูก คอ และเกิด ความผิดปกติเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ	

ที่มา : Environmental Health &Engineering, Inc. prepared for Paul Billings, vice President for National Policy and Advocacy American Lung Association. Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7,2011²⁴

²⁴<https://www.csu.edu/cerc/researchreports/documents/EmissionsOfHazardousAirPollutantsFromCoal-FiredPowerPlants2011.pdf>

ปรอท เป็นมลพิษทางอากาศที่ได้จากการเผาไหม้ถ่านหิน หลังจากการเผาไหม้ปรอทจะกระจายสู่ชั้นบรรยากาศและตกลงมาบนพื้นโลกพร้อมฝน จากนั้นจะสะสมอยู่ในดินและน้ำ ปรอทจะถูกเปลี่ยนแปลงโดยจุลินทรีย์ได้เป็นเมทิลเมอร์คิวรีซึ่งมีพิษสูงกว่าปรอทธรรมดา เมื่อจุลินทรีย์ถูกสิ่งมีชีวิตขนาดใหญ่กว่ากิน ปริมาณความเข้มข้นของสารพิษจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับห่วงโซ่อาหาร หากประชาชนได้รับสารพิษชนิดนี้เป็นระยะเวลานานจะส่งผลกระทบต่อระบบประสาทและสมอง โดยทำลายเนื้อเยื่อประสาท ทำลายสมอง ทำให้เกิดความบกพร่องเกี่ยวกับการเรียนรู้ การทำงานแบบละเอียดของสมอง(fine motor control) และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดโรคหัวใจ

โลหะที่ไม่ใช่ปรอทหรือฝุ่นละอองโลหะขนาดเล็ก (PM2.5) ฝุ่นละอองจากการเผาไหม้ถ่านหินจะมีขนาดเล็กกว่าฝุ่นละอองทั่วไป โดยมีขนาด 2.5 ไมโครเมตรซึ่งเล็กกว่าความกว้างของเส้นผม ฝุ่นที่กระจายออกมาจำนวนมากจะมีลักษณะเป็นหมอกควัน เมื่อมนุษย์หายใจเอาฝุ่นละอองเข้าไปอนุภาคบางส่วนจะเกาะติดอยู่ตามทางเดินหายใจ ขณะที่ฝุ่นบางส่วนที่ทางเดินหายใจส่วนบนไม่สามารถกักกันไว้ได้จะผ่านทะลุเข้าไปในปอดและเข้าสู่กระแสเลือด การหายใจเอา PM2.5 เข้าไปไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบหายใจ เกิดโรคหืด หรือทำให้โรคปอดเรื้อรังที่เป็นอยู่เดิมมีอาการรุนแรงขึ้น เพิ่มอัตราการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เกิดผลกระทบต่อระบบหัวใจและหลอดเลือด รวมถึงโรคหัวใจกำเริบและเพิ่มอัตราการตายจากโรคหัวใจ นอกจากนี้ PM2.5 ยังเชื่อมโยงถึงความผิดปกติของการพัฒนาระบบสืบพันธุ์และเป็นสารก่อมะเร็งอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีมลพิษสำคัญอีกชนิดหนึ่งที่ไม่ค่อยมีใครกล่าวถึง ได้แก่สารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (Volatile Organic CompoundsหรือVOCs) สารกลุ่มนี้ได้มาจากการบวนการเผาไหม้ถ่านหิน ที่รู้จักกันดีคือสารอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน เบนซีน โทลูอิน และสารอัลดีไฮด์ รวมถึงฟอร์มาลดีไฮด์ อันตรายระดับต้นคือสารเหล่านี้จะก่อให้เกิดการระคายเคืองต่อตา จมูก คอ ระบบหายใจ ทำให้หายใจลำบาก ปวดทำงานบกพร่อง ต่อมาจะส่งผลกระทบต่อระบบประสาททำให้ความจำบกพร่อง การตอบสนองต่อการมองเห็นลดน้อยลง และเมื่อได้รับสารนี้เป็นระยะเวลานานจะก่อให้เกิดมะเร็งในที่สุด

จากรายงานการวิจัยผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของมลพิษทางอากาศที่แพร่กระจายออกมาจากโรงไฟฟ้าถ่านหินในสหรัฐอเมริกา มีการศึกษาแยกย่อยเกี่ยวกับสารมลพิษต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) การศึกษาถึงผลกระทบของภาวะความเป็นกรดที่ออกมาปนเปื้อนกับอากาศ หลังจากการเผาไหม้ถ่านหินในเด็ก 130,000 คน ใน 24 รัฐของอเมริกาและแคนาดา มีความสัมพันธ์ดังนี้ คือเพิ่มการเกิดภาวะหลอดลมอักเสบ ลดสมรรถภาพการ

ทำงานของปอด มีความสัมพันธ์กับโรคหืดและกระทบต่อการป่วยของเด็ก นอกจากนี้ยังมีอีกการศึกษาหนึ่งซึ่งทำการศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของมลพิษระหว่างเด็กและผู้ใหญ่พบว่าเด็กมีภาวะทางเดินหายใจแคบลง อัตราการหายใจเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพราะเด็กใช้เวลาอยู่นอกบ้านมากกว่าผู้ใหญ่²⁵

ผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อสุขภาพประชาชน



²⁵ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7, 2011, P13-14

- 2) จากรายงานการตรวจสอบความปลอดภัยทางด้านอาหารของหน่วยบริการตรวจสอบความปลอดภัยของอาหารสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำการศึกษาในปี 2002–2003 พบสารที่มีโครงสร้างคล้าย Dioxin สะสมอยู่ในอาหารจำพวกเนื้อสัตว์และสัตว์ปีก ทั้งนี้เนื่องจากสารพิษ dioxin ที่ได้จากระบวนการเผาไหม้ถ่านหินนั้นสามารถคงทนอยู่ในธรรมชาติในรูปอนุภาคของแข็งจึงเข้าสู่ระบบห่วงโซ่อาหาร อีกทั้งชอบจับกับไขมันจึงสะสมอยู่ในร่างกายได้นานมีการศึกษาหนึ่งพบว่าต้องใช้เวลานาน 7–12 ปี ในการกำจัดพิษของ dioxin(2,3,7,8-TCDD) ออกจากร่างกายได้ครึ่งหนึ่ง จากการศึกษาในประชาชนซึ่งได้รับสารพิษจากการรับประทานหรือจากการประกอบอาชีพโดยตรง พบผลกระทบระยะสั้นคือ ทำลายตับ ทำให้เกิดแผลที่เรียกว่า Chloracne ส่วนผลกระทบระยะยาวคือสารพิษจะทำลายระบบภูมิคุ้มกัน ทำลายการพัฒนาาระบบประสาท ระบบการสืบพันธุ์และการทำหน้าที่ของฮอร์โมน ผิดปกติ เป็นสารก่อมะเร็ง และเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดโรคเบาหวาน โดยการศึกษาในปัจจุบันเน้นถึงความสามารถของสาร dioxin ในการลอกเลียนแบบและการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การทำงานของระบบฮอร์โมน ในปีค.ศ. 1976 มีการศึกษาถึงพิษของ dioxin ต่อการทำงานของฮอร์โมนเพศ ในเด็กอายุ 1–9 ปี ซึ่งได้รับ 2,3,7,8-tetrachlorodibenzo-p-dioxin(TCDD) พบว่าสารชนิดนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อระดับฮอร์โมนเพศอย่างถาวร ซึ่งภายใน 22 ปีต่อมา บุคคลผู้นั้นจะมีคุณภาพและความเข้มข้นของตัวอสุจิในน้ำกามลดน้อยลง นอกจากนี้องค์การอนามัยโลก(WHO) ยังกล่าวไว้ด้วยว่า dioxin มีผลต่อการพัฒนาของตัวอ่อน และเด็กแรกเกิดที่มีการพัฒนาของอวัยวะอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลให้อวัยวะนั้นอ่อนแอลง²⁶
- 3) สารอีกชนิดที่ได้มาจากระบวนการไหม้เผาถ่านหินคือกำมะถันผงซึ่งได้แก่ ธาตุเรเดียมและยูเรเนียม จากงานศึกษาวิจัยพบว่าสารกำมะถันผงทำให้เกิดการกลายพันธุ์ของเซลล์กลายเป็นเซลล์มะเร็งหรือก่อให้เกิดความเจ็บป่วยอื่น ๆ²⁷
- 4) ประสิทธิภาพที่ได้มาจากการเผาไหม้ถ่านหินของโรงไฟฟ้าถ่านหิน ถือเป็นหนึ่งในสามของปรอทที่ปลดปล่อยออกมาจากการกระทำของมนุษย์ ปรอทมีพิษต่อระบบประสาทส่วนกลางจึงถูกจัดอยู่ในกลุ่มมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย แต่สิ่งสำคัญที่อันตรายยิ่งกว่าคือปรอทสามารถถูกเปลี่ยนเป็นเมทิลเมอร์คิวรีซึ่งมีพิษสูงกว่าปรอทธรรมดาได้โดยจุลินทรีย์ และพิษจะเพิ่มขึ้นตามห่วงโซ่อาหาร มีการศึกษาหนึ่ง

²⁶ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7,2011,P 14–15

²⁷ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7,2011, P15

พบสารปรอทในปลา หากผู้คนบริโภคอาหารที่ได้รับการปนเปื้อนจะมีพิษต่อระบบประสาทโดยเฉพาะเด็กในครรภ์เพราะปรอทเป็นสาเหตุให้เกิดความบกพร่องของการพัฒนาสมองของเด็กแรกเกิด มีการศึกษาหนึ่งพบว่าในแต่ละปีมีเด็กเกิดใหม่ 300,000 คนและส่วนใหญ่มีปริมาณปรอทในเลือดสูง ซึ่งเหล่านี้มีผลต่อการพัฒนาสมองของทารก²⁸

- 5) กลุ่มผู้ทำการวิจัยจาก Harvard School ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพของ PM 2.5 ในผู้ใหญ่สุขภาพดีอายุมากกว่า 14 ปีขึ้นไปที่อาศัยอยู่ใน 6 รัฐของอเมริกา จำนวนมากกว่า 8,000 คน พบว่าในเมืองที่มีปริมาณ PM2.5 สูงจะมีอัตราการตายของประชากรเพิ่มสูงขึ้นหรืออาจใช้คำว่าประชากรในเมืองนี้มีอายุสั้นกว่าเมืองที่มีอากาศสะอาด ความสัมพันธ์ระหว่างอนุภาคขนาดเล็กและการตายก่อนเวลาอันควรถูกนำมาศึกษาซ้ำ โดยใช้ฐานข้อมูลของ American Cancer Society (ACS) ศึกษาในผู้ใหญ่มากกว่า 500,000 คนใน 151 เมือง และในปี 2000 ได้วิเคราะห์งานวิจัย Six Cities Study ของปี 1993 และปี 1995 ซ้ำ ACS ได้ศึกษาแบบ Cohort (ศึกษาไปข้างหน้า) เพื่อยืนยันว่าฝุ่นขนาดเล็กทำให้อายุสั้นลง จากการติดตามวิเคราะห์ Six Cities Study พบว่า PM2.5 เพิ่มอัตราการตายอีกด้วย²⁹

²⁸ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7,2011, P16

²⁹ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7,2011, P18–22

2.3 การเริ่มต้นระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าหงสา โดยโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน³⁰

โรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เป็นโรงพยาบาลชุมชน ขนาด 30 เตียง ได้จัดทำระบบการเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีแผนการทำงาน 5 ด้าน ได้แก่ 1) จัดตั้งศูนย์วิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน ใช้ต้นแบบจาก กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง 2) แผนเฝ้าระวังทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยใช้เครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศ 3) แผนเฝ้าระวังทางสุขภาพซึ่งมีการตรวจสุขภาพทุกๆ 2 ปี (เริ่มดำเนินการในปี 2559) 4) แผนพัฒนาบุคลากรให้เจ้าหน้าที่มีความรู้เกี่ยวกับโรคทางด้านสิ่งแวดล้อม และ 5) มีระบบคลินิกทางด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมในโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ทั้งนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากโรงไฟฟ้าหงสา

ในส่วนของแผนเฝ้าระวังทางสุขภาพ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ แผนการเฝ้าระวังภาวะสุขภาพประชาชนใน 3 อำเภอ (เฉลิมพระเกียรติ พู่ช้าง สองแคว) และแผนการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม

1) **แผนการเฝ้าระวังภาวะสุขภาพของประชาชน** ดำเนินการในพื้นที่ 3 อำเภอ ได้แก่ อ.เฉลิมพระเกียรติ อ.พู่ช้าง และอ.สองแคว แบ่งการเก็บข้อมูลเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1.1) **ก่อนเกิดโรคและอาการ (Subclinical)** เป็นการเก็บข้อมูลอาการพื้นฐานทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินหายใจ หัวใจและหลอดเลือดทุก 2 ปี ในพื้นที่สามอำเภอ (Cohort study-lab surveillance) โดยการ ตรวจสมรรถภาพปอด คลื่นหัวใจไฟฟ้า และเอกซเรย์ปอดแบบดิจิทัล เพื่อการเปลี่ยนแปลงพยาธิสรีรวิทยา (Pathophysiological change)

1.2) **การเก็บข้อมูลระดับอาการ (Clinical manifestation)** เป็นการติดตามอาการ (signs) และอาการแสดง (symptoms) ของกลุ่มเสี่ยง โดยได้มีการพัฒนาแบบฟอร์มออนไลน์ (Google Form) ไว้ที่หน้าจอคอมพิวเตอร์ (Desktop) ให้คัดกรองโรคโดยพยาบาล ก่อนจะส่งให้แพทย์ตรวจ การคัดกรองจะดู 17 อาการ ใน 5 กลุ่มโรค จากนั้นข้อมูลจะไปปรากฏในรูปแบบของ Excel File ของแพทย์ ทำให้แพทย์สามารถวินิจฉัยได้ง่ายขึ้น ดูแนวโน้มระดับอาการได้ และการเก็บข้อมูลจะทำอย่างต่อเนื่องไปเรื่อยๆ เพราะโรค

³⁰ สมพร เพ็งคำ สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน นักวิจัย

จากสิ่งแวดล้อมจะไม่แสดงอาการหรือเป็นโรคในทันทีอาจจะต้องใช้ระยะเวลาเวลานานกว่าจะแสดงอาการให้เห็น

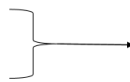
1.3) การเก็บข้อมูลระดับโรค (Diseases) เป็นการศึกษาความชุกและการกระจายของโรคระบบทางเดินหายใจ และระบบหัวใจและหลอดเลือด อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน ปี พ.ศ. 2557 เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน การวิเคราะห์ทางสถิติ จะดูข้อมูล GIS ที่อยู่ของคนไข้ที่ป่วยเป็น โรคปอด โรคหัวใจ โรคระบบทางเดินหายใจ เทียบกับแหล่งมลพิษในหมู่บ้านของคนไข้เองด้วย เช่น บางหมู่บ้านมีโรงสีข้าว มีการเผาในกระบวนการเพาะปลูก จากนั้นจะพล็อตลงในแผนที่ Google Earth ขณะนี้ได้ดำเนินการครอบคลุมทั้งหมด 2 ตำบล 22 หมู่บ้านของอำเภอเฉลิมพระเกียรติ

แผนภาพที่ 2 ระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม

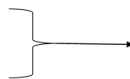
ระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม

Human

- Subclinical
 - Pathophysiological change
- Clinical manifestation
 - Signs
 - Symptoms



การเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบทางเดินหายใจ และโรคระบบหัวใจและหลอดเลือดในพื้นที่ทั้งสามอำเภอ (Cohort study: lab surveillance)



แบบฟอร์มอาการและอาการแสดงรายวันเพื่อเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม โดยใช้ Google form

- Diseases



การศึกษาความชุกและการกระจายของโรคทางเดินหายใจ และโรคระบบหัวใจและหลอดเลือด อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน 2557

Non-human



Community participatory epidemiology

ที่มา: นพ.พุฒศักดิ์ วรเดโชวิทยา, การดำเนินงานเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม:

กรณีศึกษาที่จังหวัดน่าน power point presentation ประกอบการนำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ความร่วมมือทางวิชาการ ไทย-ลาว ด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพกรณี โรงไฟฟ้า วันที่ 28-29 พฤศจิกายน 2559 ณ โรงแรมดิอิมเพลส จ.น่าน

“การดำเนินงานในแผนการเฝ้าระวังทางสุขภาพของโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ได้จัดทำไปแล้วในกลางปี พ.ศ.2559 เก็บข้อมูลในประชาชน 3 อำเภอ คือ เฉลิมพระเกียรติ ห่างช้าง สองแคว ซึ่งเป็นอำเภอบริเวณชายแดน ไทย – สปป.ลาว มีการตรวจอยู่ 3 เครื่องมือ คือ ตรวจสภาพปอด ตรวจคลื่นหัวใจ และเอ็กซเรย์ปอด โดยทั้ง 3 เครื่องมือจะเก็บข้อมูลเป็น digital Image File ไฟล์ทั้งหมด เพื่อความสะดวกในการเก็บสะสมข้อมูลเพราะต้องใช้เวลาเก็บเป็นระยะเวลานาน และเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ในการเก็บข้อมูลครั้งแรกสามารถเก็บข้อมูลได้ทั้งหมด สองพันกว่าคน โดยแบ่งการเก็บข้อมูลสุขภาพเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มคนที่เป็นโรคอยู่แล้ว ได้แก่ โรคปอด โรคหัวใจ โรคระบบทางเดินหายใจ กลุ่มที่มีความเสี่ยง เช่น เด็ก คนชรา และ กลุ่มคนปกติ

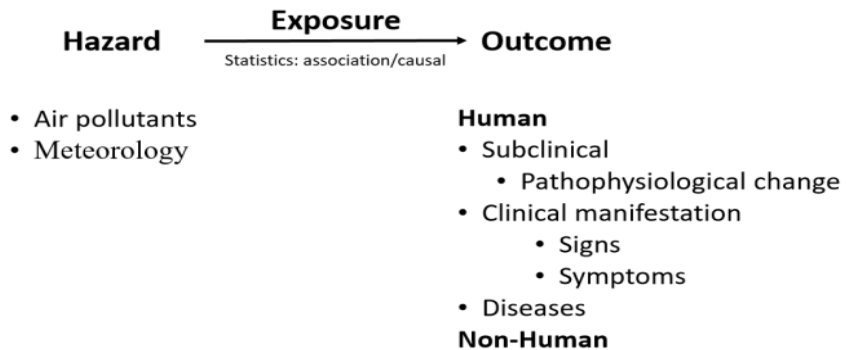
เป็นการเปรียบเทียบระหว่างสุขภาพของคนแต่ละกลุ่ม เปรียบเทียบระดับพื้นที่กันเอง และเปรียบเทียบเรื่องเวลาซึ่งจะเก็บทุกๆ 2 ปี กลุ่มคนที่เป็นโรคอยู่แล้วค่อนข้างจะเก็บข้อมูลได้เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะต้องเข้ารับการรักษามาที่โรงพยาบาลเป็นประจำ แต่กลุ่มเสี่ยงและกลุ่มปกติ จะเป็นการเก็บข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมายที่สะดวกเข้ารับการตรวจ ทางโรงพยาบาลพยายามกระจายข่าวให้ทุกหมู่บ้านให้ทราบข่าว ซึ่งได้ชี้แจงกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพและประสานกับผู้นำหมู่บ้านทั้ง 3 อำเภอ ให้กำชับชาวบ้านในเขตรับผิดชอบมารับการตรวจสุขภาพ การเก็บข้อมูลในครั้งนี้เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของสุขภาพในระยะยาว”

นพ.พุฒศักดิ์ วรเดชวิทยา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน³¹

³¹ การรับฟังการบรรยายจากนพ.พุฒศักดิ์ วรเดชวิทยา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน, โครงการสำรวจสถานการณ์ปัญหาเบื้องต้น วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2560

แผนภาพที่ 3 แสดงธรรมชาติของการเกิดโรคจากสิ่งแวดล้อม

ธรรมชาติของการเกิดโรค: ข้อมูลพื้นฐานและการเชื่อมโยง



ที่มา: นพ.พุฒิกัดดี วรเดชวิทยา, การดำเนินงานเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม:กรณีศึกษาที่จังหวัดน่าน power point presentation ประกอบการนำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ความร่วมมือทางวิชาการ ไทย-ลาว ด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรณี โรงไฟฟ้า วันที่ 28-29 พฤศจิกายน 2559 ณ โรงแรมดิอิมเพลส จ.น่าน

แผนภาพที่ 4 แสดงการเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพ

การเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบทางเดินหายใจ และโรคระบบหัวใจและหลอดเลือดในพื้นที่ทั้งสามอำเภอ
(Cohort study: lab surveillance)

อำเภอ	จำนวนคน	แบ่งประชากรเป็น 3 กลุ่ม
เฉลิมพระเกียรติ	900	1. กลุ่มเป็นโรคปอด/หัวใจ 2. กลุ่มเสี่ยง เช่นอายุต่ำกว่า 5 หรือมากกว่า 60 ปี 3. กลุ่มปกติแข็งแรง
ทุ่งช้าง	600	
สองแคว	500	
รวม	2,000	



เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล:
เครื่องตรวจสมรรถภาพปอด (Spirometry)



เครื่องตรวจคลื่นไฟฟ้าหัวใจ (EKG)



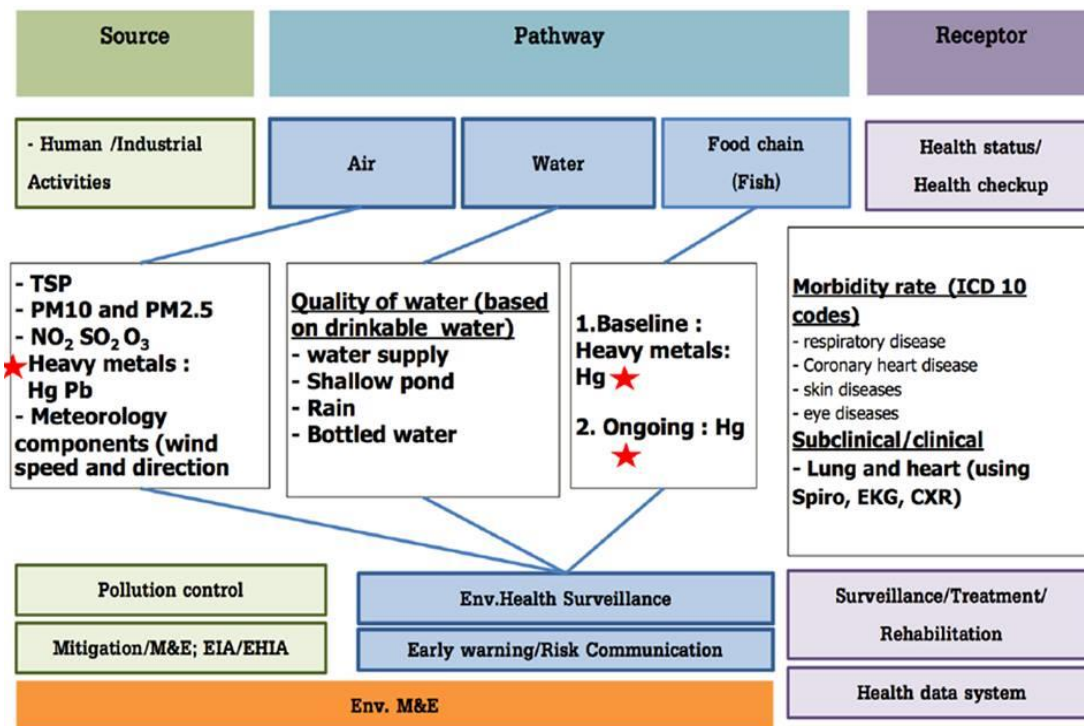
เอกซเรย์ปอดแบบดิจิทัล (Digital CXR)

ที่มา: นพ.พุฒิกัดดี วรเดชวิทยา (28-29 พฤศจิกายน 2559 ณ โรงแรมดิอิมเพลส จ.น่าน)

2) แผนเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นไปที่คุณภาพทางอากาศ โดยติดตั้งเครื่องวัดคุณภาพอากาศจำนวน 2 จุด คือ ที่โรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ และเทศบาลจังหวัดน่าน ทั้งนี้ได้รับบสนับสนุนจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน หงสา สป.ลาว สำหรับผลการตรวจวัดนี้สามารถดูได้จาก แอปพลิเคชัน Air4Thai ของกรมควบคุมมลพิษ (คพ.) ในส่วนของพารามิเตอร์ที่เฝ้าระวัง จะวัดทั้งฝุ่นละอองและฝุ่นหายใจ ได้แก่ PM10 PM2.5 ออกไซด์ของซัลเฟอร์ ออกไซด์ของไนโตรเจน และค่าทางอุตุนิยมวิทยาต่างๆ แต่ไม่สามารถตรวจวัดค่าโลหะหนัก เช่น ปรอท แคดเมียมได้

ในส่วนของการมีส่วนร่วมกับชุมชน ทางโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ได้สร้างกลุ่มเครือข่ายเด็กนักเรียน เพื่อเรียนรู้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงด้านสุขภาพที่มาจากสิ่งแวดล้อม ที่รวมทั้งปัญหาหมอกควันจากวิธีการผลิตทางเกษตรกรรม ไฟป่า และมลพิษจากโรงไฟฟ้าถ่านหินด้วย โดยหวังให้กลุ่มเครือข่ายนักเรียนที่ได้รับการอบรมเป็นสื่อกลางในการสื่อสารกับผู้ปกครอง ทำให้เกิดความตระหนักถึงอันตรายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ที่มาจากแหล่งก่อมลพิษต่างๆ เนื้อหาหลักของกิจกรรม คือการเล่าถึงปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เรากำลังเผชิญอยู่ รวมถึงแนวทางการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม สอนวิธีการดูแลสุขภาพซึ่งเป็นตัวชี้วัดคุณภาพอากาศ และทำแผนที่เฝ้าระวังทางระบาดวิทยาของโรคในโรงเรียน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมนี้ได้เชิญ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดน่าน นายอำเภอ พระสงฆ์ และผู้นำชุมชนที่สนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม และเชิญเจ้าหน้าที่จากโรงไฟฟ้า หงสา เข้าร่วมด้วย

แผนภาพที่ 5 ระบบการเฝ้าระวังมลพิษสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสาที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง แหล่งกำเนิดมลพิษ เส้นทางรับสัมผัสมลพิษ และ ประชากรกลุ่มเสี่ยง



ที่มา: ADB HIA Mission Report, Hongsa Power Project and Lao PDR–Thailand Bilateral workshop on HIA, Management, Monitoring and Surveillance, 6–10 November 2017.

ส่วนที่ 2

CHIA กับ กระบวนการเตรียมความพร้อม เพื่อพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system)

บทที่ 3

การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA)³²

3.1 แนวคิด หลักการ และกระบวนการ

การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) หรือ เอชไอเอชุมชน เป็นรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพตามประกาศของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ริเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ปัจจุบันนอกจากประเทศไทยแล้วยังได้มีการขยายแนวคิดและพื้นที่ปฏิบัติการไปยังประเทศเมียนมา รวมถึงองค์การอนามัยโลกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ขยายแนวคิดนี้ไปยังประเทศสมาชิกอีกด้วย เช่น มีการทดลองปฏิบัติการในประเทศภูฏาน³³

จุดเริ่มต้นของการพัฒนาการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน มาจากหลักการและยุทธศาสตร์การสร้างเสริมสุขภาพตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรออตตาวา คือ 1) การสร้างนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ 2) การสร้างสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี 3) การสร้างชุมชนเข้มแข็ง 4) การปรับเปลี่ยนระบบบริการด้านสาธารณสุข และ 5) การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้านสุขภาพ สำหรับการออกแบบขั้นตอนและกระบวนการเรียนรู้ของเอชไอเอชุมชน จะให้ความสำคัญกับการผสาน 3 แนวคิดหลักเข้าด้วยกัน ได้แก่ 1) แนวคิดเรื่องสุขภาพองค์รวม (Holistic Health) และการสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion) ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health) 2) แนวคิดด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life Long Learning) 3) แนวคิดด้านนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy)

³² สมพร เพ็งคำ สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน, นักวิจัย

³³ Guideline Bhutan Health Impact Assessment (HIA), Ministry of Health, Royal Government of Bhutan Supported by WHO Regional Office for South-East Asia Region WHO Country Office of Bhutan, December 2016

เน้นการสร้างสมดุลทางอำนาจเพื่อการตัดสินใจร่วมกัน และรับผิดชอบต่อการตัดสินใจร่วมกัน นอกจากนี้แล้วกระบวนการประเมินผลกระทบโดยชุมชน ยังให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ร่วม (Co-production of Knowledge) และ การออกแบบร่วมกัน (Co-design) อีกด้วย

เอชไอเอชุมชนมีคุณลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ³⁴

C = Community : ชุมชน	C = Core Value : ให้ความสำคัญกับคุณค่าหลักของชุมชน
H = Health : สุขภาพ	H = Holistic : มองสุขภาพแบบองค์รวม
I = Impact : ผลกระทบ	I = Integration : เข้าใจความเชื่อมโยงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสุขภาพทุกมิติ
A = Assessment : การ คาดการณ์ผลกระทบ	A = Apply : สามารถประยุกต์ใช้หลากหลายเครื่องมือในการ ประเมินผลกระทบ

เป้าหมายสำคัญของการทำเอชไอเอชุมชน คือ การเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนในการแสวงหาข้อมูลหลักฐานรวมถึงในหุนเสริมให้ชุมชนมีศักยภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะและร่วมตัดสินใจเลือกการพัฒนาที่เป็นผลดีต่อชุมชนมากที่สุด โดยมีลักษณะเด่นคือ แต่ละชุมชนจะพัฒนาเครื่องมือที่เหมาะสมในการประเมินผลกระทบ ออกแบบกระบวนการและทำการประเมินผลกระทบด้วยตัวเอง ซึ่งจะมีความแตกต่างกันตามบริบท วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน ท้องถิ่น นอกจากนี้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน สามารถปรับใช้ได้หลายรูปแบบ ทั้งในระดับกิจกรรม โครงการ และนโยบาย และ ก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการ รวมถึง การเฝ้าระวัง และการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษ ได้อีกด้วย

กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน แบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอนดังนี้³⁵

³⁴ สมพร เพ็งคำ, การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชนในสังคมไทย, ศูนย์ประสานงานการพัฒนา
ระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ: พิมพ์ครั้งที่ 1
กันยายน 2555 เข้าถึงทางเว็บไซต์ <http://www.sem100library.in.th/medias/8424.pdf>

³⁵ สมพร เพ็งคำและคณะ, การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact
Assessment: CHIA) แนวคิด แนวทาง และกรณีศึกษา. เอกสารโครงการวิจัยเรื่องการประเมินผลกระทบ
ด้านสุขภาพโดยชุมชนในมิติความเป็นธรรมทางสังคม ภายใต้แผนงานความเป็นธรรมทางสังคมด้านสุขภาพะ

1) **กระบวนการค้นหาคุณค่าหลักของชุมชน (Knowing Community Core Value)** โดยการทำแผนที่ชุมชนที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างฐานทรัพยากรกับนิเวศวัฒนธรรมชุมชน และ ลำดับการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นจากชุมชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (Timeline) เพื่อคาดการณ์อนาคต ขั้นตอนนี้ชุมชนเป็นเป็นหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลชุมชนของตนเอง

2) **กระบวนการศึกษาข้อมูลโครงการ/นโยบายที่จะดำเนินการในชุมชน (Knowing Policy/Project)** โดยชุมชนจะต้องศึกษาข้อมูลเพื่อให้ทราบว่าเป็นนโยบาย / โครงการอะไร มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร ใครเป็นเจ้าของนโยบาย/โครงการ แหล่งเงินทุนมาจากไหน กระบวนการผลิต และผลกระทบเป็นอย่างไร ซึ่งในขั้นตอนนี้นอกจากการศึกษาข้อมูลโครงการแล้วยังต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเติมความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขั้นตอนนี้จะเป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนกับผู้เชี่ยวชาญ เพื่อผสมผสานระหว่างความรู้ผู้เชี่ยวชาญและความรู้ชุมชนในการคาดการณ์ผลกระทบ

3) **กระบวนการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิชุมชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตโครงการ (Knowing Community Right and Policy Procedure)** เช่น เรื่อง EIA หรือ ขั้นตอนการให้ใบอนุญาตโรงไฟฟ้า / เหมืองแร่ เป็นต้น เพื่อให้ทราบว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล ความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจโครงการ/นโยบาย ในขั้นตอนใดได้บ้าง โดยวิธีการใด ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องมีนักกฎหมายมาช่วยอธิบายให้ชุมชนได้เข้าใจในระเบียบขั้นตอนต่างๆ

4) **กระบวนการประเมินผลกระทบและการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินผลกระทบ (Appraisal)** จากกระบวนการเรียนรู้ข้อมูลชุมชนและข้อมูลนโยบาย/โครงการ จะทำให้ทราบถึงขอบเขตการประเมินผลกระทบและโจทย์ในการคาดการณ์ผลกระทบ ซึ่งการจัดทำเป็นแผนที่ความเสี่ยงจะทำให้เห็นขอบเขตและประเด็นข้อห่วงกังวลชัดเจนมากขึ้น จากนั้นจะจัดลำดับความสำคัญและออกแบบการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งในประเด็นที่มีความซับซ้อน เช่น เรื่องมลพิษ อาจจะต้องมีการทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้วย ซึ่งหลังจากที่มีการศึกษาเสร็จแล้ว จะต้องมีการบวนการให้ชุมชนได้ร่วมกันตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนด้วย ซึ่ง ผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินผลกระทบโดยชุมชนจะประกอบไปด้วย (1) ข้อมูลชุมชน ที่จะระบุถึง คุณค่าหลักของชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับฐานทรัพยากร ระบบนิเวศ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละชุมชน (2) ข้อมูล นโยบาย /

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), พฤศจิกายน 2559 (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

โครงการ และ ขั้นตอนการออกใบอนุญาต (3) ผลกระทบ (4) ข้อเสนอทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับคุณค่าหลักของชุมชน และเอื้อต่อการมีสุขภาพดีอย่างยั่งยืน

5) **กระบวนการผลักดันเข้าสู่การตัดสินใจ (Influence Policy Decision Making)** กระบวนการทำเอชไอเอชุมชนจะทำให้ชุมชนมีข้อมูลใช้ในการตัดสินใจในหลายระดับ ตั้งแต่ขั้นสอบถามความคิดเห็นในระดับชุมชน ประกอบการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตลอดจนเป็นข้อมูลที่จะเสนอต่อหน่วยงานอนุญาตเพื่อพิจารณาควบคู่ไปกับข้อมูลของเจ้าของนโยบาย/โครงการ ที่สำคัญ ชุมชนสามารถใช้ข้อมูลจากการเรียนรู้คุณค่าของตนเองไปใช้ในการกำหนดอนาคตของตนเองได้

6) **กระบวนการติดตามประเมินผล (Monitoring)** โดยพัฒนาระบบเฝ้าระวังตนเองของชุมชน ที่ติดตามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโดยเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันที่

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชนเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดการสร้างสุขภาพจากฐานราก โดยชุมชนเป็นผู้ร่วมกันสร้างผ่านการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจะสร้างความเข้าใจปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพของชุมชน เกิดการปรับวิถีคิด กระบวนทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพแบบองค์รวม เห็นความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนา กับสุขภาพ ซึ่งจะช่วยในการป้องกันผลกระทบฯ ลดอัตราการเจ็บป่วย ลดจำนวนผู้ป่วยในโรงพยาบาล ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลที่ไม่จำเป็น และมีผลทางอ้อมให้บริการทางด้านการแพทย์และสาธารณสุขเป็นไปได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

3.2 กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน บ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา

โครงการวิจัยฯ นี้ ได้นำกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชนมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างการเรียนรู้ให้กับชาวบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน เพื่อนำไปสู่การออกแบบระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (Community-led monitoring system) จากโรงไฟฟ้าหงสาที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ด้วยข้อจำกัด

ด้านระยะเวลาทำให้ขอบเขตการดำเนินงานของโครงการวิจัยฯ นี้ เป็นการทำเอชไอเอชุมชนในขั้นตอนที่ 1 และ 2 คือ การค้นหาคุณค่าหลักของชุมชน และ การศึกษาข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าหงสา ไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบ (Appraisal) อย่างไรก็ตามทางทีมวิจัยได้มีกระบวนการรวบรวมข้อห่วงกังวลพร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญและจัดทำแผนที่ความเสี่ยงเบื้องต้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการออกแบบระบบเผื่อระวังของชุมชนและการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดน่าน ให้นักวิจัยภาคสนามจำนวน 1 คนพักอยู่ที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนาเป็นระยะเวลา 5 เดือน ระหว่างวันที่ 16 พฤษภาคม – 16 กันยายน 2560 เพื่อเรียนรู้วิถีชุมชนโดยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม สัมภาษณ์เชิงลึก และจัดกระบวนการเรียนรู้กับชุมชน

สรุปขั้นตอน กระบวนการดำเนินงาน สรุปได้ดังนี้

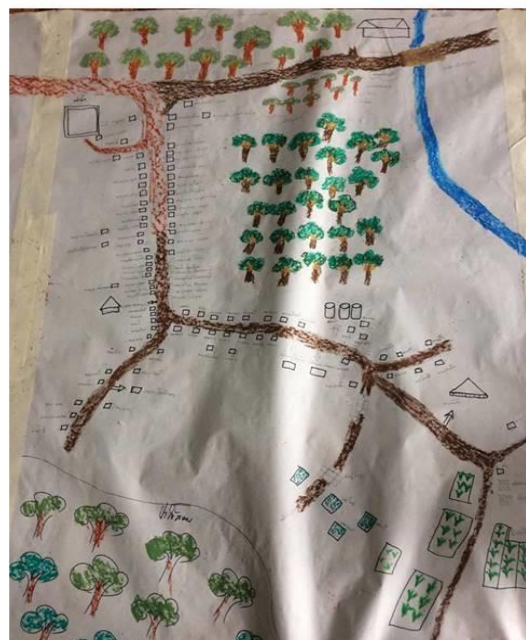
1. การค้นหาคุณค่าหลักของชุมชน (Community Core Value)

1.1 การทำแผนที่ชุมชน

ทีมวิจัยได้จัดกระบวนการทำแผนที่ชุมชนครั้งแรก ณ ศูนย์การเรียนรู้ชาวไทยภูเขาแม่ฟ้าหลวง บ้านน้ำรีพัฒนา ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน โดยมีผู้เข้าร่วมกระบวนการประกอบด้วยชาวบ้านทั้ง 2 แห่ง คือ น้ำช้างพัฒนาและน้ำรีพัฒนา อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ประชาชนชาวบ้าน รวม 42 คน กระบวนการวันนี้ ทำให้ได้ร่างแผนที่ทั้ง 2 หมู่บ้าน ประกอบด้วยข้อมูลเส้นทางถนนในหมู่บ้าน ที่ตั้งบ้านเรือน สถานที่สำคัญในหมู่บ้าน พื้นที่ทำกิน พืชไร่ พืชสวนที่ปลูก ภูมิประเทศโดยรอบหมู่บ้าน สายน้ำที่หล่อเลี้ยงคนในหมู่บ้านและพืชผลทางการเกษตร และจากข้อมูลในวันนี้ทำให้สามารถระบุได้ว่า บ้านน้ำช้างพัฒนา มีพืชเศรษฐกิจหลักคือ กล้วย กาแฟหม่อน งาช้างหม่อน เม็ดมะม่วงหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และลูกเดือย ส่วนข้าวไร่ พักทอง และอื่นๆ จะปลูกไว้บริโภคในครัวเรือน ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนา มีพืชเศรษฐกิจหลักคือ ม่อน กาแฟ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และเริ่มปลูกเม็ดมะม่วงหิมพานต์ซึ่งจะเป็นพืชเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนข้าวไร่ ผักสวนครัว และอื่นๆ จะปลูกไว้บริโภคในครัวเรือน ทั้ง 2 หมู่บ้านตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นแอ่ง มีภูเขาล้อมรอบ สายน้ำหลักในการอุปโภคและใช้ในการเกษตร คือ ลำน้ำช้าง และ ลำน้ำรี มีลำห้วยเล็กๆหลายสายรวมกับลำห้วยทั้ง 2 และมีต้นน้ำมาจากภูเขาที่อยู่ล้อมรอบหมู่บ้าน ซึ่งก็เป็นแหล่งต้นน้ำเดียวกันกับฝ่ง สปป.ลาว จากการพิจารณาร่วมกัน เห็นว่ายังมีข้อมูลบางส่วนที่ต้องเพิ่มเติมในแผนที่ คือ ทิศทางลมในแต่ละฤดู ภาวะสุขภาพของคนในชุมชน การทำปฏิทินการเพาะปลูก

ตลอดรอบปี ข้อมูลดังกล่าวจะทำให้เห็นภาพรวมทั้งหมดทางกายภาพชุมชนและบริบททางสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนพึงพึงอาศัยอยู่

ต่อมากลุ่มแกนชุมชนได้นำแผนที่ที่ร่างขึ้นในครั้งแรก ไปตั้งวงคุยเล็กๆ หลายครั้ง เพื่อปรึกษาหารือกับชาวบ้านที่ไม่สะดวกมาร่วมกระบวนการ ปรับเป็นแผนที่ที่สมบูรณ์ เพื่อให้เป็นต้นฉบับในการทำกราฟิกในคอมพิวเตอร์ และตรวจสอบปรับแก้ไขอีกหลายครั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ รพ.สต. บ้านน้ำรีพัฒนา ได้ร่วมตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ด้วย เพื่อใช้เป็นแผนที่พื้นฐานในการทำงานเฝ้าระวังผลกระทบฯ ต่อไป

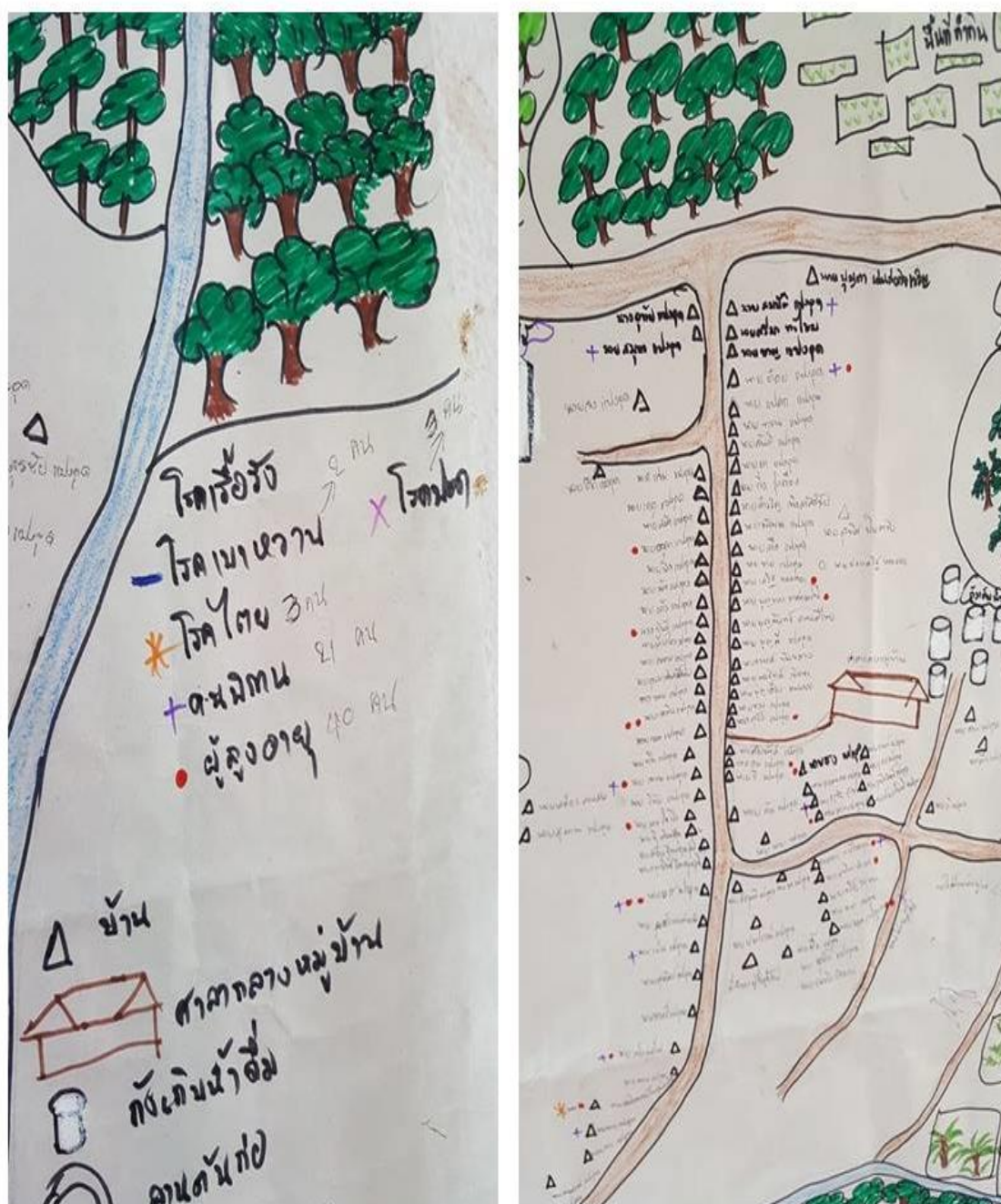


ภาพที่ 10-11 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 12-15 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน



ภาพที่ 16 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 17-19 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

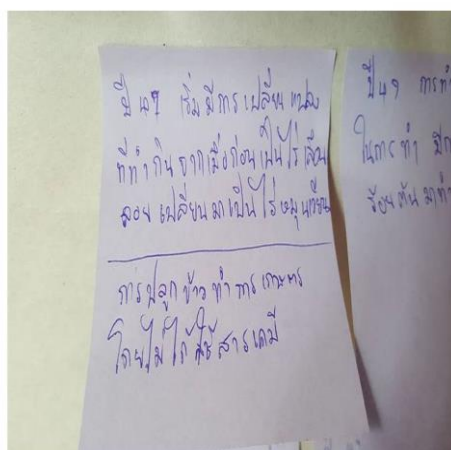
รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

1.2 การทำลำดับเวลาการเปลี่ยนแปลงของชุมชน (Timeline)

ทีมวิจัยได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันทั้งสองหมู่บ้าน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็น และอภิปราย เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่ชาวบ้านเห็นร่วมกันว่ามีสำคัญต่อชุมชน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ซึ่งหลังจากได้ข้อมูลเบื้องต้นแล้ว กลุ่มแกนของแต่ละหมู่บ้านได้จัดประชุมกลุ่มย่อยในหมู่บ้านของตนเอง รวมถึงมีการสัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้สูงอายุในหมู่บ้านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้ชาวบ้านได้ร่วมกันทบทวนวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ในอดีต สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน และอนาคตของชุมชน

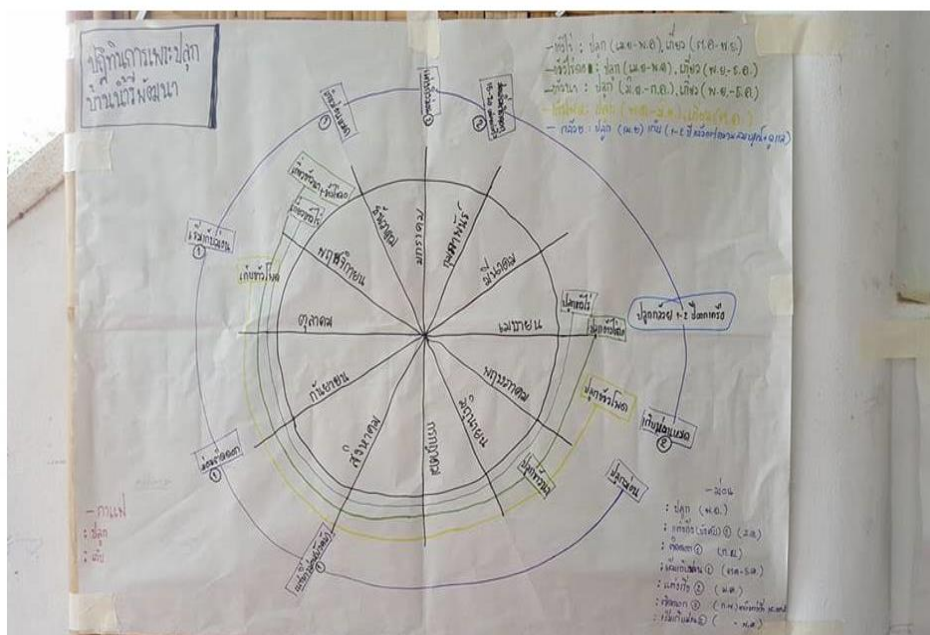


ภาพที่ 20-21 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 22-24 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

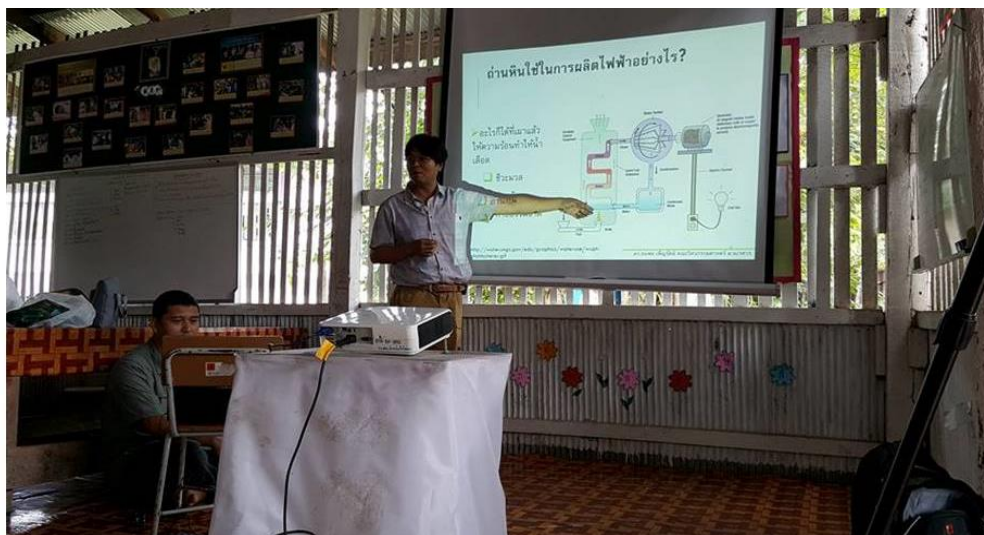
รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน



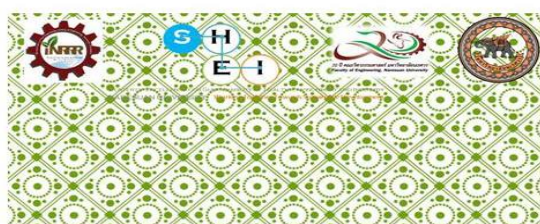
ภาพที่ 25 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

2. การเรียนรู้ข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน หงสา สปป.ลาว

ทีมวิจัยได้จัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้าน โดยได้เชิญ ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ อาจารย์ประจำคณะวิศวกรรมศาสตร์ ม.นเรศวร มาเป็นวิทยากรหลักในการบรรยาย เพื่อให้ชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการผลิตไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง มลพิษที่ออกมาจากกระบวนการผลิต มลพิษที่จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และเส้นทางรับสัมผัสสู่มนุษย์ ซึ่งมีทั้งส่วนที่เป็น แนวคิด หลักการ เทคโนโลยี ความเสี่ยงของโรงไฟฟ้าถ่านหินทั่วไปโดยยกกรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงข้อมูลเทคโนโลยีและความเสี่ยงจากโครงการโรงไฟฟ้าหงสาด้วย



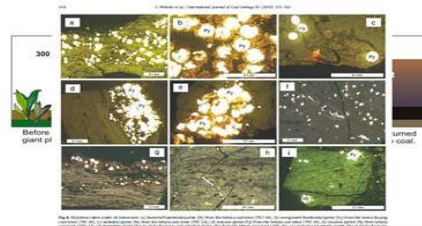
กระบวนการเรียนรู้ข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าหงสา และความเสี่ยงต่อชุมชน



มลพิษข้ามพรมแดนจากกรณี
โรงไฟฟ้า(ถ่านหิน)หงสา

ผศ.ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์
คณะวิศวกรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร

การก่อตัวของถ่านหินเป็นล้านปี
การตกตะกอนของ **PYRITE** (และโลหะหนัก)



ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



ภาพที่ 26-28 การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์
คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในพื้นที่บ้านน้ำช้างพัฒนา

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยง
จากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

2. การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงและข้อห่วงกังวล

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการตามข้อ 1 และ 2 แล้ว ทีมวิจัยได้จัดกระบวนการเรียนรู้ ความเสี่ยง โดยให้ชุมชนนำข้อมูลทั้งสองส่วนคือข้อมูลชุมชนและข้อมูลโรงไฟฟ้าถ่านหิน หงสา สป.ลาว มาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อคาดการณ์ความเสี่ยงเบื้องต้นที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชนในอนาคตต่อไป พร้อมกับข้อเสนอในการพัฒนาระบบเฝ้าระวังฯ ของชุมชน





ภาพที่ 30 แสดงแผนที่ชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา ซึ่งเกิดจากการรวบรวมการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน โดยทีมนักวิจัย

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

บทที่ 4

ข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะต่อระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพ³⁶

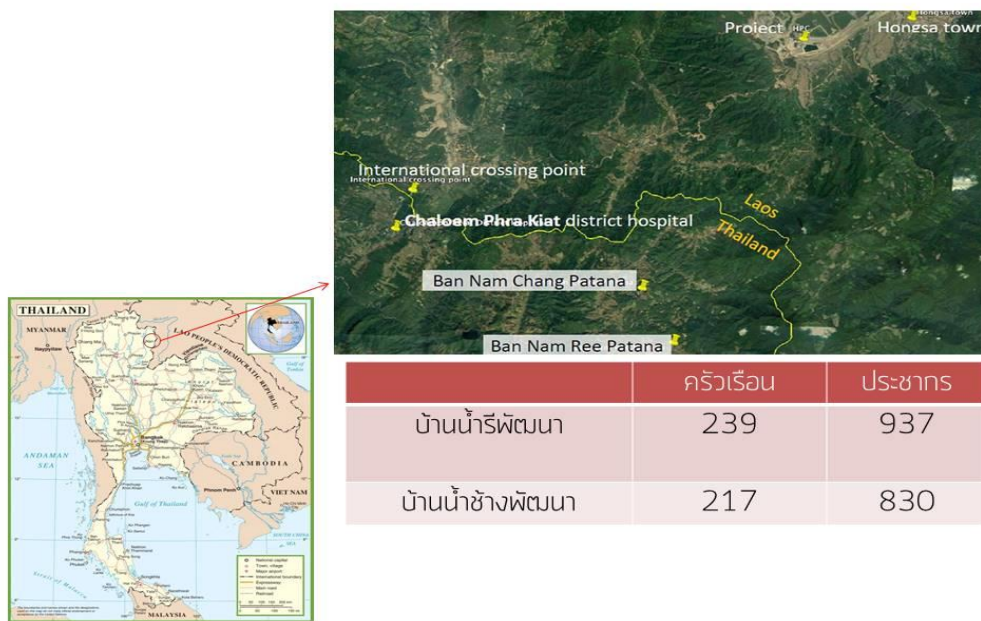
4.1 ข้อห่วงกังวล

จากกระบวนการทำแผนที่ชุมชนและลำดับการเปลี่ยนแปลงเหตุการณ์สำคัญของชุมชน ทำให้ทราบว่า ทั้ง 2 หมู่บ้านตั้งอยู่ในพื้นที่สูง ล้อมรอบด้วยภูเขาซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำน่านและลำน้ำที่ไหลลงไปทาง สปป.ลาวด้วย สายน้ำหลักในการอุปโภคและใช้ในการเกษตรของชาวบ้าน คือ ลำน้ำช้าง และ ลำน้ำรี โดยลำห้วยสาขาเล็กๆ หลายสายไหลรวมลำห้วยทั้ง 2 นี้ และมีต้นน้ำมาจากภูเขาที่อยู่ล้อมรอบหมู่บ้าน

ชาวบ้านเกือบทั้งหมดเป็นชาติพันธุ์ลัวะ ซึ่งในอดีตมีการสร้างบ้านอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเล็กๆ 4-5 หลัง กระจายกันในพื้นที่แนวเขตชายแดนไทยลาว แต่หลังจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้เข้ามาในตั้งฐานที่ภูพยัคฆ์ในปี พ.ศ.2510 ทำให้ชาวบ้านอยู่ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งและการสู้รบระหว่างสองฝ่าย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2526 รัฐบาลไทยมีนโยบายให้แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์ฯ เป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย

หลังจากนั้นรัฐบาลไทยได้ให้การช่วยเหลือและสนับสนุนการตั้งถิ่นฐาน ตั้งหมู่บ้าน อาศัยเป็นการถาวร มีการทำบัตรประชาชน สร้างโรงเรียน สถานือนามัย สร้างถนน ไฟฟ้า ประปา ชาวบ้านเริ่มเปลี่ยนวิถีการผลิตจากที่เคยพึ่งพาทรัพยากรจากป่าเป็นหลัก ผลิตเพื่อยังชีพ มาเป็นการผลิตเพื่อขาย ทั้งนี้ปัจจุบัน อาชีพหลักคือการทำเกษตร โดยบ้านน้ำช้างพัฒนามีพืชเศรษฐกิจหลักคือ กัญชง กาแฟ หม่อน งามี่หม่อน เม็ดมะม่วงหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และลูกเดือย ส่วนข้าวไร่ พักทองและอื่นๆ จะปลูกไว้บริโภคในครัวเรือน บ้านน้ำรีพัฒนามีพืชเศรษฐกิจหลักคือ หม่อน กาแฟ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และเริ่มปลูกเม็ดมะม่วงหิมพานต์ซึ่งจะเป็นพืชเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนข้าวไร่ ผักสวนครัว และอื่นๆ จะปลูกไว้บริโภคในครัวเรือน ภายใต้การส่งเสริมของสถานีพัฒนาเกษตรบนพื้นที่สูง โครงการปิดทองหลังพระ และมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง โดยเฉพาะ ลูกหม่อนและกาแฟ

³⁶ สมพร เพ็งคำ สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน นักวิจัย, ลมิตา เขตชั้น สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน ผู้ช่วยนักวิจัย

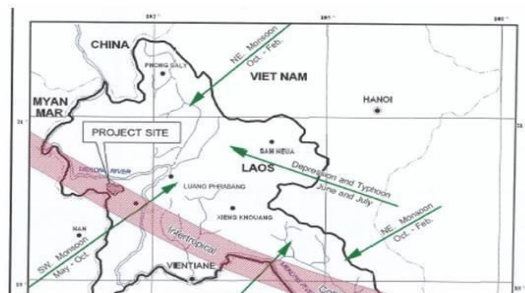


มลพิษจะมาถึง จ.น่านไหม?

1 knot = 1.85 km/hr

สมมุติ Resident Time = 7 วัน

มลสารจะเคลื่อนที่ได้ = 10256 km



Wind Speed (Knots)												
Station Name	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	May	Jun.	Jul.	Aug.	Sept.	Oct.	Nov.	Dec.
1. Nan												
Prevailing Wind	SE	SE	S	S	S	S	S	S	S	SE	E	SE
Mean	0.9	1.2	1.4	1.6	1.5	1.6	1.6	1.5	1.1	1.0	0.9	0.8
Max	16.0	33.0	40.0	40.0	40.0	38.0	33.0	33.0	40.0	33.0	33.0	21.0
2. Tha Wang Pha												
Prevailing Wind	S	S	S	S	S	S	S	S	E	SE,NW	Vary	-
Mean	0.7	0.8	1.3	1.4	0.7	0.9	0.8	0.7	0.5	0.3	0.4	0.2
Max	15.0	13.0	18.0	35.0	56.0	16.0	18.0	26.0	18.0	20.0	14.0	13.0
3. Luang Prabang												
Prevailing Wind	SSE	N	S	NNE	S	N	N	S	S	S	SE	NW
Mean	1.5	1.6	1.9	2.1	2.1	1.9	1.8	1.4	1.7	1.7	1.7	1.6
Max	20.0	58.0	33.0	45.0	44.0	47.0	25.0	28.0	58.0	28.0	28.0	24.0
4. Sayaboury												
Prevailing Wind	SW	SW	SW	SW	SW	S	SW	SW	NW	N	N	N
Mean	1.6	2.3	2.4	2.3	2.0	2.1	1.8	1.7	1.7	1.9	1.6	1.6
Max	12.0	20.0	20.0	28.0	27.0	21.0	16.0	29.0	18.0	17.0	12.0	14.0

Source : Water Resources Potential Study for Hongsa Power Project, EGAT, November 1996.

จากกระบวนการเรียนรู้โรงไฟฟ้าถ่านหิน ชาวบ้านที่เข้าร่วมในกระบวนการ ได้แสดงข้อห่วง
กังวลรวมถึงการตั้งคำถามเกี่ยวกับการรับมือกับความเสี่ยงต่อสุขภาพชุมชน

“หากจะมีมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนมายังชุมชน แล้วชุมชนจะมีวิธี
สังเกตการณ์อย่างไร จะมีวิธีการรับมือและเผื่อระวังกับอันตรายที่จะเกิดขึ้น
อย่างไรได้บ้าง”

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยง
จากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

นอกจากนี้ยังได้ตั้งคำถามกับความผิดปกติที่เกิดขึ้นกับพืชในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาว่าเกี่ยวข้องกับมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือไม่ อาทิ ต้นข้าวมีอาการใบไหม้ ทำให้บางต้นตาย และได้ผลผลิตไม่งาม ยอดอ่อนมะม่วงหิมพานต์ไหม้ ทั้งที่ดูแลอย่างดีให้น้ำตลอด ในช่วงติดลูกล้นจี ในช่วงที่ล้นจีติดลูกเท่าเม็ดข้าวเหนียว มีอาการไหม้ดำและร่วงเยอะกว่าที่ผ่านมา มะม่วงช่วงติดดอก ดอกจะแห้งร่วง ทั้งที่ใบงาม

สิ่งที่ชาวบ้านกังวลมากที่สุดคือ

ผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตร เกษตรกรว่าผลผลิตทางการเกษตรจะเสียหายหรือลดลงจากเดิม ทำให้สูญเสียรายได้ เพราะการเกษตรคือรายได้หลักในการดำรงชีพ

ข้อกังวลรองลงมา คือ

ผลกระทบต่อสุขภาพ ที่การปนเปื้อนมลพิษสะสมในดิน น้ำ ในอากาศ ตลอดจนพืชอาหาร เช่น ข้าว ผัก อาจจะทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วยเรื้อรังและเป็นโรครุนแรงในอนาคต ซึ่งแม้ว่าจะมีสิทธิหลักประกันสุขภาพและมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในหมู่บ้าน แต่การรักษาโรคที่เกิดจากมลพิษสิ่งแวดล้อมต้องเดินทางไปโรงพยาบาล ซึ่งต้องใช้เงินจ่ายเป็นค่าเดินทาง และอาจจะกระทบกับการใช้จ่ายในครอบครัวได้

หนึ่งในหมู่บ้านมีสถานบริการด้านสุขภาพ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา ซึ่งเป็นระบบบริการปฐมภูมิให้การรักษาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้น แต่หากมีการเจ็บป่วยที่รุนแรง ผูกฉีดยา จะต้องนำส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งอยู่ห่างออกไป 43 กิโลเมตร

สำหรับการเข้าถึงระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน มีรถส่งต่อผู้ป่วยจำนวน 1 คัน ซึ่งสำหรับให้บริการทั้งตำบล หากเรียกใช้บริการ รถจาก อบต.ขุนน่านมายัง รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา ต้องใช้เวลาประมาณ 30 นาที จากนั้นไปยังโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ใช้เวลาประมาณเวลา 1 ชั่วโมง เนื่องจากเป็นเส้นทางบนภูเขาตลอดสาย

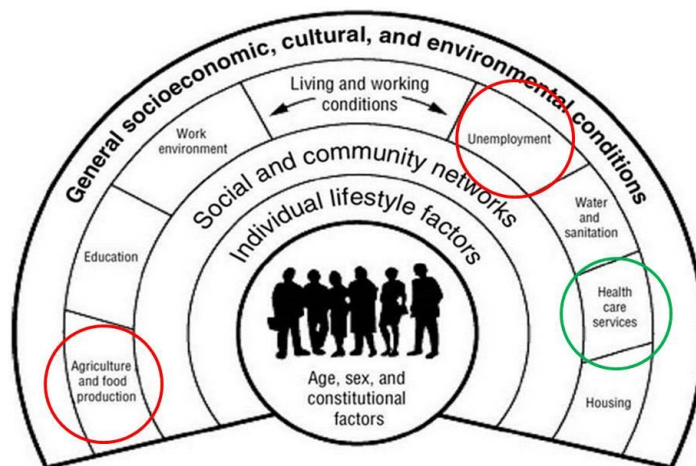
ดังนั้นชาวบ้านจึงมีความต้องการที่จะทำแผนที่ความเสี่ยงของชุมชนที่ครอบคลุม ทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเฉพาะความผิดปกติในพืชผลทางการเกษตร กลุ่มเปราะบางทางสุขภาพที่มีภาวะโรคเกี่ยวกับ ระบบทางเดินหายใจและหลอดเลือด รวมถึงหญิงตั้งครรภ์ (แม่และเด็ก) ที่อาจจะได้รับผลกระทบทางสุขภาพมากกว่าคนปกติที่ร่างกายแข็งแรง เพื่อนำมาออกแบบระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อชุมชนต่อไป โดยเห็นว่าเรื่องนี้

ความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ควรจะมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน หน่วยงานที่ควรเข้ามาร่วมในการรับทราบข้อมูลและหาทางป้องกันร่วมกันคือ หน่วยงานด้านเกษตร หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานด้านชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนต่างๆ เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

ตัวอย่างข้อเสนอของชุมชนต่อจุดในการเก็บตัวอย่างสิ่งแวดล้อมเพื่อการเฝ้าระวัง ได้แก่ “ต้นน้ำน้ำรี ฝายห้วยนา ฝายห้วยปุง ฝายปะชูด ฝายห้วยกอน เสนอให้มีการตรวจวัดค่าสารปนเปื้อนต่างๆ เช่น ปรอต สารหนู แคดเมียม และอื่นๆที่เป็นสารโลหะหนักที่ก่ออันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการเสนอให้ตรวจในระยะ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ จะได้มีความครอบคลุมเนื่องจากสายน้ำดังที่กล่าว เป็นสายน้ำที่ชาวบ้านนำมาใช้ในการทำ น้ำดื่ม น้ำประปา น้ำใช้ในการเกษตร และเป็นแหล่งที่หาสัตว์น้ำ กุ้ง หอย ปู ปลา ที่เป็นอาหารของชาวบ้าน นอกจากนี้ยังอยากให้เก็บตัวอย่างดินในบริเวณที่พืชมีปัญหาไปตรวจด้วย”

4.2 ข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบสุขภาพชุมชน

จากกระบวนการเรียนรู้ความเสียหายจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน ชุมชนตระหนักว่าการเจ็บป่วยด้วยโรคจากมลพิษสิ่งแวดล้อมจะเกิดจากการรับสัมผัสผสมพิษสะสมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ดังนั้นปัจจัยที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะสุขภาพ ที่ชุมชนให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกจึงไม่ใช่ว่าการเจ็บป่วยด้วยมลพิษทางอากาศ หากแต่เป็น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดภาวะฝนกรด ซึ่งมีผลกระทบเจริญเติบโตของพืช ทำให้ผลผลิตเสียหาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรลดลง เมื่อชาวบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพได้ดังเดิมประกอบกับรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย จะเป็นปัจจัยผลักดันให้คนหนุ่มสาวที่เป็นวัยแรงงานต้องออกจากหมู่บ้านไปหางานทำในเมือง ทิ้งเด็กและผู้สูงอายุไว้ในหมู่บ้าน ในอนาคตอาจจะทำให้เกิดการย้ายถิ่นตามมา ซึ่งคนเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในสภาวะคนจนเมือง หรือการเป็นคนไร้บ้าน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบไปถึงแรงงานต่างด้าวที่เป็นคนลาวมารับจ้างทำงานในไร่ของชาวบ้านด้วย ซึ่งหากไม่สามารถทำงานในหมู่บ้านนี้ได้ก็ต้องไปก็ต้องเดินทางไปทำงานในพื้นที่ที่ไกลขึ้น และมีความเสี่ยงต่อการถูกจับ และอาจจะมีปัญหาอื่นๆ ตามมา



แผนภาพแสดงปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ

(Social Determinants of Health)

ในวงกลมสีแดงคือปัจจัยทางสังคมที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนาให้ความสำคัญ กรณี ความเสี่ยงจากโรงไฟฟ้าหงสาที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง

ดังนั้นจึงมีข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบฯ ดังนี้

- 1) ระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพ ควรยึดหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precaution Principle) โดยมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาต้องพิจารณาจากความเสี่ยง โดยไม่ต้องรอให้พบว่ามีผู้ป่วย อาทิ ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและรายได้ แนวโน้มของเคลื่อนย้ายแรงงาน การเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น
- 2) ควรมีการสนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเรื่องความเสี่ยงจากมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหิน (Health Literacy) โดยควรใช้ภาษาของชาวละว้าซึ่งเป็นภาษาที่ใช้สื่อสารของชุมชนด้วย เพื่อให้ชาวบ้านมีความรู้ ความเข้าใจ ตระหนัก และสามารถปรับตัว รับมือกับความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที่
- 3) ควรมีการพัฒนาระบบและพัฒนาขีดความสามารถให้ชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ละว้าและมีความเปราะบาง สามารถเฝ้าระวังผลกระทบได้ด้วยตนเอง (Community-led Monitoring System) โดยยึดหลักการ Co-Design , Co-Creation ในการออกแบบระบบ รวมถึงการใช้หลักการสร้างความรู้ร่วม (Co-Production of Knowledge) ระหว่างความรู้ของผู้เชี่ยวชาญแบบสหสาขาวิชาและความรู้ของชุมชน ในการพัฒนา

ตัวชี้วัดที่ง่ายต่อการเก็บบันทึกข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งของประเทศไทยและ สปป. ลาว รวมถึงบริษัทโรงไฟฟ้าหงสา เพื่อร่วมกันเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และใช้ข้อมูลในการออกแบบป้องกันและแก้ไขปัญหาพร้อมกันได้อย่างทันเวลา

- 4) ควรยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านน้ำรี ทั้งด้านเจ้าหน้าที่และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อรองรับการให้บริการสุขภาพประชาชนที่มีความเสี่ยงจากมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ระบบปรึกษากับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ระบบส่งต่อผู้ป่วย การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม การจัดการระบบไฟฟ้าให้เสถียร เป็นต้น เนื่องจากเป็นหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิที่ใกล้ชิดกับชุมชนและเป็นหน่วยบริการหลักที่ชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านรวมถึงชาวลาวมาขอรับบริการ

ส่วนที่ 3

กลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน
สิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษข้ามพรมแดนของประเทศไทย
: กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าหงสา แขวงไชยะบุรี ประเทศลาว

บทที่ 5

กลไกทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษข้ามพรมแดน กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าหงสา แขวงไชยบุรี ประเทศลาว³⁷

5.1 บทนำ

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในสังคมไทยมากขึ้น อันเป็นผลจากการก่อสร้างเขื่อนไชยบุรีกั้นแม่น้ำโขงในประเทศลาว ที่สร้างความกังวลให้กับชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง จนนำไปสู่การรณรงค์ให้มีการยกเลิกการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวและนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทย เพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานรัฐไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แม้ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษายกฟ้อง³⁸ แต่การรณรงค์และฟ้องคดีของชุมชนริมแม่น้ำโขงก็ได้เปิดประเด็นสำคัญให้สังคมไทยได้พิจารณาว่า รัฐไทยมีความพร้อมมากน้อยเพียงใดในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่สร้างผลกระทบข้ามพรมแดน

ปัญหาจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ก่อผลกระทบข้ามพรมแดนมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาจากโครงการหรือกิจกรรมที่แหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบที่เกิดขึ้นจำกัดอยู่เพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง เพราะมีประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐสองรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อที่ตั้งโครงการพัฒนาที่สร้างปัญหากับชุมชนที่ได้รับผลกระทบตั้งอยู่คนละประเทศ การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาก็มีข้อจำกัดและยุ่งยากซับซ้อนยิ่งกว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศเดียว เนื่องจากรัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐของตนซึ่งรัฐอื่น ๆ ต้องให้ความเคารพ การจัดการปัญหาซึ่งมีลักษณะเช่นนี้จึงต้องการกลไกพิเศษที่ออกแบบเพื่อจัดการปัญหาลักษณะนี้เป็นการเฉพาะ

³⁷ อ.สงกรานต์ บ้องบุญจันทร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นักวิจัย

³⁸ ดู คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ส. 59/2556 ระหว่างนายนิวัติ รอยแก้ว กับพวกรวม 37 คน ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 5 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้ปัญหามลพิษข้ามพรมแดนได้รับความสนใจในสังคมไทยมาจากการที่ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะแสวงหาแหล่งพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยวิธีการทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านและในบางกรณีก็ร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าวผ่านบริษัทที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยถือหุ้น งานศึกษามบับหนึ่งที่ทำขึ้นในปี 2557 แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากประเทศลาวทั้งหมด 7 โครงการ รวมกำลังการผลิตทั้งสิ้น 4,804 เมกะวัตต์³⁹ โดย 1 ใน 7 โครงการดังกล่าว คือ โรงไฟฟ้าหงสา ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตมากที่สุดในประเทศลาว โดยโครงการนี้ตั้งอยู่ห่างจากชายแดนของประเทศไทยไม่มากนัก ภายใต้แนวโน้มเช่นนี้ คำถามจึงมีว่ารัฐไทยมีความพร้อมในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิของประชาชนจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตมากนักเพียงใด ในบทนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อตอบคำถามที่ว่ารัฐไทยมีกฎหมายและกลไกที่พร้อมในการจัดการปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสาหรือไม่อย่างไร

5.2 สำนวจกลไกทางกฎหมายของรัฐไทยในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน

เนื่องจากปัญหาหรือข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาจากมลพิษข้ามพรมแดนเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย การศึกษากฎหมายและกลไกสำหรับการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนที่มีอยู่แล้วจึงอาจเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้สามารถประเมินได้ว่ากลไกที่มีอยู่ปัจจุบันเพียงพอที่จะจัดการปัญหาใหม่นี้หรือไม่ ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจกลไกตามกฎหมายที่รัฐไทยใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน จากนั้นในส่วนต่อไปจะได้ทำการวิเคราะห์ประเมินว่ากลไกที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ต่อการจัดการปัญหาใหม่ที่จะเกิดขึ้น

ประเทศไทยมีระบบป้องกันและจัดการปัญหามลพิษที่จะเกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่เช่นเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินที่ค่อนข้างซับซ้อน สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากการที่ชุมชนในหลายพื้นที่ของประเทศไทยเคยได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าถ่านหิน

³⁹ Sunee Moungharoen, (2013), Following the Money Trail of Mekong Energy Industry, Bangkok : Mekong Energy and Ecological Network (MEE Net) Foundation for Ecological Recovery (FER), p.2

และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่มาก่อนไม่ว่าจะเป็น กรณีเหมืองและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จ.ลำปาง⁴⁰ หรือปัญหามลพิษในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จ.ระยอง⁴¹ กลไกที่รัฐไทยกำหนดขึ้นเพื่อกำกับควบคุมการประกอบกิจการเหมืองและโรงไฟฟ้านั้นสัมพันธ์โดยตรงกับการรับรองสิทธิของประชาชนชาวไทยไว้ในกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาจากมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน จะสามารถแบ่งกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการโครงการขนาดใหญ่ออกเป็นสามกลุ่มตามหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน ที่มีหน้าที่ต้องเคารพ (Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfill) สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองนั้นด้วย⁴² ดังนี้

5.2.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในการมีส่วนร่วม

รัฐไทยได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 แม้ต่อมาจะมีการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 และคณะรัฐประหารได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย ก็ปรากฏว่าสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งเคยปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังคงได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยยังคงสาระสำคัญของบทบัญญัติไว้อย่างครบถ้วน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราที่ยกมาเปรียบเทียบให้เห็นด้านล่างนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ

⁴⁰ ดู ทิดีอาร์ไอ, (2536), สมุดปกขาว ทิดีอาร์ไอ, อากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ: ทางเลือกในการผลิตไฟฟ้า, กรุงเทพฯ: ทิดีอาร์ไอ

⁴¹ ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม, (2552), กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข: นนทบุรี

⁴² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, (2012), Principles and Guidelines for A Human Rights Approach to Poverty Reductions Strategies, p. 11

คุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับ พ.ศ. 2550 ที่ยกมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสาระัตถะในส่วนของการรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีในวรรคแรกนั้นไม่ได้มีความแตกต่างกัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่วนที่แตกต่างออกไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คือ การตัดวลีที่ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ออกไป และ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มรายละเอียดของขั้นตอนในของการอนุมัติอนุญาตโครงการที่อาจจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงให้มีความละเอียดมากขึ้น

บทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นสามารถแยกได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นสิทธิในเชิงกระบวนการ (procedure right) นั่นคือ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ส่วนที่เป็นสิทธิในเชิงเนื้อหา (substantive rights) นั่นคือ สิทธิในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในแง่นี้รัฐธรรมนูญไทยได้รับรองสิทธิทั้งในเชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการไว้ในมาตราเดียวกัน

แม้ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันจะมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาของสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกไปจากหมวดสิทธิเสรีภาพ แต่การที่รัฐธรรมนูญปี 2560 ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างชัดเจน เช่นรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 ก็ไม่ได้หมายความว่าสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของคนไทยจะไม่ได้รับการรับรองในระบบกฎหมายไทย เพราะพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 5

“บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวาระหนึ่ง”

ไม่เพียงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้เคยวินิจฉัยว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมและสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ได้รับรองไว้ ยังมีผลบังคับผูกพันแม้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 จะไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ก็ตาม ดังที่ปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ส.48/2557 ว่า⁴³

“เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นผู้มีภูมิลำเนา ประกอบอาชีพหรืออยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณที่จะทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง อีกทั้งที่พิพาทมีฐานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามกฎหมายบัญญัติ

⁴³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ส.48/2557 ระหว่างนายหนูชาย พลชา กับพวกรวม 78 คน ผู้ฟ้องคดี กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับพวกรวม 3 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน รวมถึงสิทธิชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองอันเป็นสิทธิที่รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ประกอบกับมาตรา 5 วรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อันเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบเอ็ดคนจึงเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตลอดจนคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมา จึงอาจสรุปได้ว่าสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของคนไทยได้ถูกรับรองไว้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและคำวินิจฉัยของศาล การรับรองสถานะของสิทธิอย่างชัดเจนในกฎหมายเช่นนี้ย่อมเป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับประชาชนในการเรียกร้องต่อรัฐ และในขณะเดียวกันก็สร้างหน้าที่ให้กับรัฐไทยในการดำเนินการให้สิทธินี้ได้รับการปกป้องและคุ้มครองในทางความเป็นจริง

5.2.2 กฎหมายที่กำหนดมาตรการปกป้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

เพื่อให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติได้รับการปกป้อง รัฐไทยได้ตรากฎหมายหลายฉบับ เพื่อสร้างกลไกขึ้นมาปกป้องสิทธิดังกล่าว กลไกต่าง ๆ เหล่านี้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของโครงการพัฒนา เมื่อพิจารณาเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เช่นเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหิน จะพบว่ามีกำหนดกลไกไว้หลายระดับ ดังนี้

1) กลไกระดับรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้วกฎหมายรัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ ตลอดจนการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่จะไม่บัญญัติถึงรายละเอียดหรือกลไกการดำเนินการให้บรรลุผลในทาง

ปฏิบัติ เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดตราเป็นกฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของไทยได้มีการบัญญัติกลไกที่จะทำให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดกระบวนการในการอนุมัติอนุญาตโครงการที่อาจสร้างผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไว้ โดยรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้เดินตามรัฐธรรมนูญปี 2540⁴⁴ และได้มีการเพิ่มเติมกลไกให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น โดยบัญญัติไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พบว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ที่แตกต่างออกไปคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตัดวลี “ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ” ออกไปและเพิ่มรายละเอียดให้ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น โดยขยายความคำว่าชุมชนให้รวมถึง ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตลอดจนเพิ่มขั้นตอนในการอนุมัติอนุญาตโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพและให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กำหนดกลไกที่จะทำให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนไว้ในมาตรา 43 แต่ส่วนที่เปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ คือ ได้ย้ายหน้าที่ในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการที่อาจก่อผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจากเดิมที่อยู่ในมาตรา 67 และอยู่ใต้หมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไปอยู่หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในมาตรา 58 และเพิ่มหน้าที่ของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 57 ดังนี้

มาตรา 43 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

- (1) อนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ
- (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
- (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือขอเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการ

พิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่งหมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

มาตรา 57 “รัฐต้อง

- (1) อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย
- (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 58 วรรคหนึ่ง “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากการศึกษารัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 พบว่าได้มีการบัญญัติรับรองกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ทั้งสามฉบับ กล่าวคือ นอกจากรัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน อันเป็นสิทธิในเชิงเนื้อหาแล้ว ยังมีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นสิทธิเชิงกระบวนการไว้ด้วย นั่นหมายความว่าในกระบวนการตัดสินใจผลักดันโครงการขนาด

ใหญ่ที่อาจจะกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมก่อนการอนุมัติอนุญาตโครงการ

2) กลไกระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

นอกจากกลไกระดับรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐไทยตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองหลายฉบับเพื่อสร้างกลไกขึ้นมาปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของพลเมือง โดยกลไกที่สำคัญได้แก่การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เริ่มกระบวนการโดยเจ้าของโครงการและการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะที่เริ่มกระบวนการโดยประชาชน ดังนี้

2.1) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เริ่มกระบวนการโดยเจ้าของโครงการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม) ได้สร้างกลไกขึ้นมาปกป้องสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนหลายกลไก หนึ่งในกลไกที่สำคัญ คือ การกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ โดยหากพิจารณาเฉพาะโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินและเหมืองถ่านหินเช่นโครงการหงสา พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมและกฎหมายลำดับรองได้กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไว้ในลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้

พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ⁴⁵ และกำหนดห้ามมิให้หน่วยงานรัฐผู้มีอำนาจอนุมัติอนุญาตออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอ

⁴⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน

อนุญาตจนกว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ⁴⁶

เมื่อร่างกำหนดขึ้นทุกขนาด ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ให้เป็นหนึ่งในโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้⁴⁷ ในส่วนของโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเช่นโรงไฟฟ้าหงสา นั้น มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ พ.ศ. 2553 กำหนดให้เป็นโครงการที่อาจจะมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยกำหนดให้โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ขึ้นไปอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้⁴⁸

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใด หรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกัน หรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

⁴⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ม. 48 วรรคสอง “ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

⁴⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 เรื่อง การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129, ตอนพิเศษ 97 ง, 20 มิ.ย. 2555, น. 1

⁴⁸ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 เรื่อง ประเภท ขนาดและวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127, ตอนพิเศษ 104 ง, 31 ส.ค. 2553, น. 34

กล่าวโดยสรุปหากโครงการโรงไฟฟ้าหงสาเกิดขึ้นในประเทศไทย รัฐไทยมีกลไกทางกฎหมายบังคับให้เหมืองถ่านหินต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโรงไฟฟ้าถ่านหินที่มีขนาดตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ขึ้นไปต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและกำหนดมาตรการในการหลีกเลี่ยง ลดและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการก่อนที่จะมีการอนุญาตให้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้กล่าวถึงโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นนอกประเทศไทยหรือการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการในประเทศไทย

2.2) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบาย สาธารณะที่เริ่มกระบวนการโดยประชาชน

นอกจากเจ้าของโครงการที่มีลักษณะเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้าหงสาที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสองฉบับดังที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ยังได้รับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถร้องขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนอันเป็นผลมาจากนโยบายสาธารณะได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรคแรกว่า

“บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ”

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาซื้อไฟฟ้าส่วนใหญ่ที่ผลิตได้จากโรงไฟฟ้าหงสานั้น เป็นการดำเนินการตามนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทย จึงถือเป็นนโยบายสาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพได้

กลไกการขอใช้สิทธิให้มีการประเมินและมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะนี้เป็นกลไกใหม่ที่เพิ่งถูกสร้างขึ้นในปี 2550 แต่ก็ได้เคยมีประชาชนใช้สิทธิในหลายกรณี เช่น การประเมินผลกระทบทางสุขภาพกรณีผลกระทบจากอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง⁴⁹ การประเมินผลกระทบทาง

⁴⁹ ดู บำเพ็ญ ชัยรัตน์และสมพร เพ็งคำ , บรรณาธิการ, (2552), อนาคตระยอง เส้นทางสู่สังคมสุขภาพ, นนทบุรี: สำนักพิมพ์คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

สุขภาพจากท่าเรือขนถ่ายสินค้าริมแม่น้ำบางปะกง อ.บ้านโพธิ์ จ.ฉะเชิงเทรา⁵⁰ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากสารเคมีในพื้นที่ ต.บ่อเงิน อ.ลาดหลุมแก้ว จ.ปทุมธานี⁵¹ เป็นต้น การใช้สิทธิขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยการริเริ่มของชุมชน จึงเป็นอีกกลไกที่ประชาชนไทยสามารถหยิบยกขึ้นมาใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจากผลโครงการพัฒนาของรัฐได้ โดยตัวบทกฎหมายก็ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น ในแง่นี้แม้โครงการพัฒนาจะเกิดขึ้นนอกประเทศไทยแต่หากเป็นโครงการพัฒนาของรัฐไทย ประชาชนไทยก็มีสิทธิใช้กลไกนี้ได้

2.3) การควบคุมการประกอบกิจการและมาตรการในการจัดการปัญหาตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

นอกจากกลไกที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งเป็นถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่แล้ว ประเทศไทยยังมีการตราพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ขึ้นมาเพื่อกำกับควบคุมโรงงาน ซึ่งโรงไฟฟ้ามีลักษณะเป็นโรงงานตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีมาตรการหลายอย่างที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและจัดการไม่ให้เกิดการประกอบกิจการสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยมาตรการที่สำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

- 1) ห้ามตั้งโรงงานในพื้นที่บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และ
บ้านแถวเพื่อการพักอาศัย⁵²
- 2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหากรณีที่เกิดอุบัติเหตุในโรงงาน⁵³

⁵⁰ ดู สมนึก เมธาวินและคณะ, (2560), บ้านโพธิ์รัษฎบางปะกง, นนทบุรี: สำนักพิมพ์คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

⁵¹ อ่านกรณีศึกษาการประเมินผลกระทบสุขภาพจาก 5 กรณีศึกษาได้ที่ อำพล จินดาวัฒนะและคณะ, บรรณาธิการ, (2552), เสียงสะท้อนสุขภาพ: ประสบการณ์จริง HIA 5 พื้นที่ 5 มุม, นนทบุรี: สำนักพิมพ์คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

⁵² กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ข้อ 1 และข้อ 2, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 109 ตอนที่ 108, 16 ตุลาคม 2535, น. 3

- 3) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจโรงงาน ตรวจผลิตภัณฑ์ กักยึดหรืออายัดสิ่งของที่เกี่ยวข้อกับการกระทำความผิดตามกฎหมายโรงงาน⁵⁴
- 4) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดเพื่อส่งพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการตามกฎหมาย⁵⁵
- 5) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโรงงานที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อบุคคลอื่นระงับการกระทำหรือกระทำให้ถูกต้อง⁵⁶
- 6) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง⁵⁷
- 7) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าดำเนินการแก้ไขการกระทำที่ไม่ถูกต้องของผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทั้งหมดพร้อมเบี้ยปรับจากผู้ประกอบการ⁵⁸

โครงการขนาดใหญ่จำนวนมากที่มีลักษณะเป็นโรงงาน นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ แล้วยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของกรมโรงงาน โดยไม่ต้องดำเนินการไปในลักษณะที่จะก่อให้เกิดอันตรายหรือความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน หากโรงงานใดสร้างผลกระทบต่อประชาชน กรมโรงงานก็มีหน้าที่ต้องเข้าไปควบคุมและลงโทษให้เป็นไปตามกฎหมาย กลไกต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติโรงงานจึงเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีขึ้นมาเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนไทย อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วมาตรการตามกฎหมายโรงงานมีผลบังคับใช้ได้เฉพาะโรงงานที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเท่านั้นแต่ไม่รวมถึงโรงงานที่ตั้งอยู่นอกประเทศไทย ในแง่นี้กลไกตามพระราชบัญญัติโรงงานย่อมไม่อาจใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดนเช่นโครงการหงสาได้

⁵³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 34

⁵⁴ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 35

⁵⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 36

⁵⁶ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37

⁵⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 39

⁵⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 42

2.4) การควบคุมการประกอบกิจการและมาตรการในการจัดการปัญหาตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติแร่เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ตราขึ้นเพื่อกำกับควบคุมการประกอบกิจการเหมืองแร่ พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2560 นี้ถูกตราขึ้นใช้แทน พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2510 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการหลายอย่างขึ้นเพื่อป้องกันและจัดการไม่ให้เกิดการประกอบกิจการเหมืองแร่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยมาตรการที่สำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

- 5) เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเขตเหมืองแร่ เขตประกอบธุรกิจแร่ เขตแต่งแร่ เขตโลหกรรม เขตขุดหาแร่รายย่อย หรือเขตที่มีการร่อนแร่ เพื่อตรวจสอบการประกอบกิจการดังกล่าว⁵⁹
- 6) สั่งให้ผู้ประกอบการระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม หรือจัดการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการประกอบกิจการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด⁶⁰
- 7) นำแร่ไปตรวจสอบเพื่อการวิเคราะห์⁶¹
- 8) ยึดหรืออายัดแร่ที่มีไว้ในกิจการทำความผิด⁶²
- 9) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในข้อ (2) ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจพิจารณาพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ปรธานบัตร ใบอนุญาต หรือระงับการประกอบกิจการได้⁶³

จากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกำกับควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ยกมา จะเห็นได้ว่าโครงการเช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสา หากเกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายแร่และอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อีกชั้นหนึ่งด้วย หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มีหน้าที่ต้องเข้าไปกำกับควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการดังกล่าวให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กลไกตามพระราชบัญญัติแร่จึง

⁵⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (1)

⁶⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (2)

⁶¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (3)

⁶² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (4)

⁶³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 144

เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วมาตรการตามกฎหมายแร่มีผลบังคับใช้ได้เฉพาะเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่นอกประเทศไทย ในแง่นี้กลไกตามพระราชบัญญัติแร่ย่อมไม่อาจใช้แก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดนเช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสาได้

5.2.3 กลไกการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นประชาชน

กลไกสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐไทยได้สร้างขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี คือ การกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลรายละเอียดโครงการทั้งข้อดีข้อเสีย มาตรการลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการดังกล่าว โดยกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดเรื่องสำคัญไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 58

“การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง”

พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

มาตรา 11 วรรคสอง “บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548⁶⁴

ข้อ 4. ในระเบียบนี้ “โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หรือโดยวิธีการให้สัมปทาน หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

ข้อ 5. “ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ”

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของพวกเขาได้ จึงมีการกำหนดสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540, 2550 และฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต้องรับฟังและนำข้อความเห็นของประชาชนไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจ โดยข้อมูลที่ให้กับประชาชนต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจถึงผลดีและผลเสียของโครงการได้ โดยผู้ให้ข้อมูลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการให้ข้อมูลโดยเจ้าของโครงการที่เป็นเอกชน ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2560⁶⁵ ในส่วนของแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นแม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548 จะมีฐานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองแต่ก็มีฐานะเป็นกฎหมายให้หน่วยรัฐต้องปฏิบัติตาม ดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้

⁶⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 122, ตอนพิเศษ 55 ง, 27 ก.ค. 2548, น. 25

⁶⁵ อ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2560 ระหว่างนายบุญชน วงศ์คำสือ กับพวกรวม 100 คน ผู้ฟ้องคดีกับ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

เคยมีคำสั่ง ในคดีหมายเลขแดงที่ คส.8/2557⁶⁶ ว่าโครงการพัฒนาของรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้และโครงการของรัฐที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามระเบียบฉบับนี้ ครอบคลุมถึงการทำสัญญาซื้อขายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจากโครงการเขื่อนไซยะบุรีในประเทศลาวด้วย ในแง่การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐที่อาจกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงโครงการที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่รวมถึงโครงการที่เกิดขึ้นนอกประเทศไทยแต่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงเช่นโครงการหงสาด้วย

5.3 กลไกหรือมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน

เพื่อให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับการปกป้องคุ้มครองและเพื่อให้มาตรการหรือกลไกต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นโดยกฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติ จำต้องมีการสร้างกลไกที่จะมาบังคับใช้มาตรการและกลไกต่าง ๆ เกิดขึ้นด้วย เมื่อพิจารณาเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้าหงสา จะพบว่ามีความสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดังนี้

5.3.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชน มีสุขภาพดี การศึกษา วิเคราะห์วิจัย พัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการ ส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการ มีสุขภาพดี รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะ ในการดูแลตนเอง ครอบครัว และชุมชน รวมตลอดจนถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่าย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการส่งเสริม สุขภาพและการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีถ้วนหน้า⁶⁷

⁶⁶ อ่านคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.8/2557 ระหว่าง นายนิวัฒน์ รอยแก้ว กับพวกรวม 37 คน ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 5 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

⁶⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 126, ตอนที่ 98 ก, 28 ต.ค. 2552, น. 95

2) กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการ เพื่อการควบคุมโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพ โดยศึกษา วิจัย พัฒนา รวมทั้งการถ่ายทอด องค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม วินิจฉัย และรักษาโรค และภัยที่คุกคาม สุขภาพ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี จากการป้องกันและการควบคุมโรค และภัยที่คุกคามสุขภาพ⁶⁸

3) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

มีหน้าที่และอำนาจ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และคณะกรรมการบริหาร ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ สืบค้น ศึกษาและวิเคราะห์ ข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งสถานการณ์ของระบบสุขภาพเพื่อจัดทำเป็นรายงานหรือเพื่อประโยชน์ในการ ดำเนินการตามกฎหมายนี้ ดำเนินการเพื่อให้การจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และการสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นบรรลุผลตามมติของ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น เช่น รับคำร้องขอใช้สิทธิในการขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบาย ของรัฐ⁶⁹ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมอบหมาย⁷⁰

4) กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยกำกับดูแล ส่งเสริมและ สนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อผลักดันให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีศักยภาพในการ แข่งขัน พัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของสากล โดยเน้นด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย การอนุรักษ์พลังงาน วัตถุอันตรายและสารเคมีเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและ พันธกรณีระหว่างประเทศ⁷¹

⁶⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126, ตอนที่ 98 ก, 28 ธ.ค. 2552, น. 53

⁶⁹ ประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่เกิด จากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2552 ข้อ 11 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเป็นฝ่ายธุรการที่มี หน้าที่รับคำร้องขอใช้สิทธิในการขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายของรัฐตาม พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

⁷⁰ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 27

⁷¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125, ตอนที่ 18 ก, 23 ม.ค. 2551, น. 8

5) กรมควบคุมมลพิษ

มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและ ประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁷² โดยกรมควบคุมมลพิษมี อำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในการจัดการ มลพิษด้วย

6) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม วิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้าง จิตสำนึก และถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิตและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน⁷³ โดยกรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อมยังมีหน้าที่เป็นศูนย์ป้องกันและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมด้วย

7) กรมส่งเสริมการเกษตร

มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ครอบครัวยุทธศาสตร์กร องค์กร

เกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมและพัฒนา เพิ่มศักยภาพการผลิต การแปรรูป การเพิ่ม มูลค่า การพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ โดยการศึกษ วิจัย พัฒนา กำหนด มาตรการและแนวทางส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร และการ ให้บริการทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพา ตนเองได้อย่างยั่งยืน⁷⁴

8) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนา อุตสาหกรรมพื้นฐาน อุตสาหกรรมเหมืองแร่ และ ระบบโลจิสติกส์อุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแลส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบกิจการเหมือง

⁷² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119, ตอน 103 ก, 9 ต.ค. 2545, น. 10

⁷³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 129, ตอนที่ 26 ก, 16 มี.ค. 2555, น. 24

⁷⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131, ตอน 88 ก, 30 ธ.ค. 2557, น. 76

แร่ โลหกรรม อุตสาหกรรมพื้นฐาน และโลจิสติกส์อุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย⁷⁵

9) กองทุนพัฒนาไฟฟ้าภายใต้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ถูกตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า และ เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าให้ได้รับความเจริญในด้านต่างๆ⁷⁶

10) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลและตรวจสอบการประกอบกิจการพลังงานของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส⁷⁷

11) คณะกรรมการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2550

มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ ประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการบังคับใช้ กฎหมายเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง เสนอแนะให้ หน่วยงานของรัฐออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับคดี สิ่งแวดล้อม พิจารณาและกำหนดมาตรการเพื่อให้ มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศที่

⁷⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130, ตอนที่ 54 ก, 25 มิ.ย. 2556, น. 25

⁷⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 93

⁷⁷ ดู พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 11

เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และติดตามให้มี การปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว⁷⁸

เมื่อพิจารณาหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่ยกมาข้างต้น พบว่าหน่วยงานเหล่านี้ต่างมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ โดยแบ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไป ได้แก่ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกรมส่งเสริมการเกษตร และหน่วยงานที่ดูแลไม่ให้เกิดการประกอบกิจการอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมโรงงาน กองทุนพัฒนาไฟฟ้าภายใต้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน การที่ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนกระจายไม่เป็นเอกภาพเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่และปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นที่มาของการสร้างกลไกคณะกรรมการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้น อย่างไรก็ตามแม้คณะกรรมการชุดนี้จะถูกตั้งมากกว่า 10 ปี ก็ยังไม่มีผลงานที่ปรากฏชัดเจนว่าสามารถแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ในบรรดาหน่วยงานทั้งหมดที่กล่าวมา ไม่มีหน่วยงานใดเลยที่ได้รับมอบหมายภารกิจโดยตรงให้ศึกษาวิจัย ประสานงานหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดน แม้จะมีการกำหนดภารกิจให้กรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่ประสานงานกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อจัดการมลพิษ ก็เป็นเพียงการกำหนดภารกิจอย่างกว้าง ๆ ไม่มีความเฉพาะเจาะจงเพียงพอที่จะประกันได้ว่าหากมีปัญหามลพิษข้ามพรมแดนเกิดขึ้น กรมควบคุมมลพิษจะมีบทบาทเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการปัญหา ส่วนการกำหนดให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมก็ไม่ชัดเจนว่ารวมถึงข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนด้วยหรือไม่

⁷⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124, ตอนพิเศษ 23 ง, 28 ก.พ. 2550, น. 1

5.3.2 ศาลที่เกี่ยวข้อง

หากเกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการดำเนินการกิจการหรือโครงการขนาดใหญ่ขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากการดำเนินการของเจ้าของโครงการซึ่งเป็นเอกชนหรือหน่วยงานรัฐ หรือเกิดจากการกระทำหรือไม่กระทำของหน่วยงานรัฐ ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมมีสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพื่อให้ศาลชี้ขาดข้อพิพาทและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยศาลไทยที่มีเขตอำนาจเกี่ยวกับคดีประเภทนี้ได้แก่ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม

1) ศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁷⁹

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

⁷⁹ คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองทั้งหมดที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9

นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองแล้ว เฉพาะคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนนั้น ศาลปกครองได้ตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาพิจารณาประเภทนี้ โดยเฉพาะ⁸⁰ โดยประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางให้ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะด้วย⁸¹

นับตั้งแต่ศาลปกครองเริ่มเปิดทำการในปี 2544 คดีปกครองคดีแรกที่เกี่ยวข้องโครงการพัฒนาขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อชุมชนและพื้นที่เข้าสู่อำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง คือ คดีเขื่อนไซยะบุรี ในประเทศลาว ที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่าหน่วยงานรัฐของไทยไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลปกครองกลางได้พิพากษายกฟ้อง⁸² ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แม้คดีนี้จะยังไม่มีความแน่นอนในทางเนื้อหาว่าศาลปกครองสูงสุดจะตัดสินคดีออกมาอย่างไร ด้วยการอ้างอิงหลักกฎหมายใด แต่การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจากไม่รับฟ้องเป็นให้รับคำฟ้องบางเรื่องไว้พิจารณา โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน⁸³ ก็มีความสำคัญและแสดงให้เห็นถึงความพยายามของศาลปกครองสูงสุดที่จะเข้าไปควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐไทยที่อาจกระทบต่อประชาชนไทย แม้โครงการเขื่อนไซยะบุรีจะถูกสร้างนอกเขตประเทศไทย

เกี่ยวกับโครงการหงสา แม้จะยังไม่มีฟ้องคดีเกี่ยวกับผลกระทบต่อชุมชนและพื้นที่ แต่ก็มีฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสายส่งไฟฟ้าจากโครงการหงสาในประเทศไทย โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่าการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาว่าการ

⁸⁰ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 54 ก, 4 ก.ค. 2554, น. 17

⁸¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 54 ก, 4 ก.ค. 2554, น.18

⁸² คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ส. 59/2556, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 1

⁸³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.2/2557 อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 31, ผู้สนใจอ่านนัยสำคัญทางกฎหมายของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ได้ที่ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ความสำคัญทางกฎหมายของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีเขื่อนไซยะบุรี, สืบค้น 26 พ.ย.2560, <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=2270>

ดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการดังกล่าวหากไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินจากกระทรวงมหาดไทย⁸⁴ ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตามคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับโครงการที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงไม่มีประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนเข้าสู่การพิจารณาแต่อย่างใด

2) ศาลยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 194 กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป โดยบัญญัติว่า

“ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

ข้อพิพาทจากโครงการขนาดใหญ่ที่อาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้มากที่สุด คือ คดีละเมิด ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดได้ โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 4(1)⁸⁵ นั้น เปิดช่องให้โจทก์เลือกได้ว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดได้ ซึ่งกรณีที่โจทก์ได้รับความเสียหายอันมาจากผลกระทบข้ามพรมแดน ย่อมถือว่าที่ที่มูลคดีเกิดคือพื้นที่ที่โจทก์อาศัยอยู่และได้รับผลกระทบ ซึ่งโจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจได้ นอกจากนี้ในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นศาลยุติธรรมยังได้ตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลแพ่งเพื่อให้มีเขตอำนาจพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะได้ทั่วประเทศ⁸⁶ ไม่เพียงเท่านั้นประธานศาลฎีกาได้ออกคำแนะนำของประธานศาลฎีกา

⁸⁴ รายละเอียดปรากฏตามสรุปคำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ส.15/2558 ระหว่างนางพวงทอง เลื่องลือ กับพวกรวม 17 คน ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี สืบค้น 1 เม.ย. 251, https://www.prachatham.com/article_detail.php?id=353

⁸⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4(1)

⁸⁶ ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 30 ก, 29 เม.ย. 2554, น. 37

เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมทั้งหมดด้วย⁸⁷

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดนจากโครงการขนาดใหญ่เช่นโครงการหงสา ยังไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีคดีประเภทนี้เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมไทยมาก่อน ในแง่ศาลยุติธรรมจึงยังไม่มีประสบการณ์หรือแนวทางในการพิจารณาคดีเช่นนี้ ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าคดีละเมิดทั่วไป

เมื่อเกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจากโครงการขนาดใหญ่ขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบอาจใช้สิทธิทางศาลในการปกป้องหรือเยียวยาสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของตนได้ โดยศาลที่มีเขตอำนาจหลักในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวคือ ศาลปกครองและศาลยุติธรรมสำหรับประเทศไทยนั้นในช่วงตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมากระบวนการยุติธรรมของไทย ได้ปรับตัวตอบรับต่อกระแสความตื่นตัวของภาคประชาชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ได้ให้ความสำคัญกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ ด้วยการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะเพื่อให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในแง่ของการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้สามารถใช้สิทธินำคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนประเภทนี้ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้นยังไม่มีกลไกให้ความช่วยเหลือประชาชนเป็นพิเศษแต่อย่างใด

5.4 การขาดกลไกจัดการกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน

จากการตรวจสอบกฎหมายไทยทั้งระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพบว่า แม้รัฐไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนไว้ในหลายระดับและมีกลไกที่ค่อนข้างซับซ้อน โดยกลไกเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้รับการปกป้องและเป็นจริง ประเทศไทยมีหน่วยงานฝ่ายบริหารจำนวนมากที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและตรวจสอบการประกอบกิจการและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่ แม้ระบบการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยยังกระจัดกระจายไม่เป็นระบบนัก แต่ก็มีความพยายามที่จะทำให้กลไกที่กระจัดกระจายทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านกลไกทางบริหารคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ

⁸⁷ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 30 ก, 29 เม.ย.2554, น.47

ประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นก็มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เป็นอิสระเป็นช่องทางจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม โดยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ได้ให้ความสำคัญกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยมีการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะในทั้งสองศาล

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาไม่พบว่าประเทศไทยมีกฎหมาย กลไกทางบริหาร หรือศาล ที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน หรือกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมายังประเทศไทย แม้จะมีการให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษในการประสานงานต่างประเทศในการจัดการมลพิษก็เป็นการให้อำนาจทั่ว ๆ ไป ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องปัญหามลพิษข้ามพรมแดน และแม้จะเคยมีการฟ้องคดีกรณีการสร้างเขื่อนไซยะบุรีในประเทศลาวต่อศาลปกครองไทยและศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานไว้ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่ที่ตั้งโครงการเกิดนอกเขตประเทศไทยหากเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองไทยที่ส่งผลกระทบหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนไทย ซึ่งต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษายกฟ้องโดยให้เหตุผลว่าฝ่ายปกครองไทยได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยปัจจุบันคดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรณีจึงยังไม่มีความชัดเจนว่าศาลไทยจะใช้หลักการหรือหลักกฎหมายใดในการวินิจฉัยกรณีพิพาทข้ามพรมแดนที่จะเป็นหลักประกันว่าหากสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนถูกละเมิดพวกเขาจะได้รับการปกป้องและคุ้มครอง

เมื่อพิจารณากฎหมายและกลไกของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษจากโครงการขนาดใหญ่ทั้งหมดของรัฐไทย จะเห็นได้ว่าระบบที่เป็นอยู่ถูกออกแบบโดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้น ระบบกฎหมายและกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การป้องกันและแก้ไขปัญหภายในประเทศเท่านั้นซึ่งไม่เพียงพอต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไทยจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่าการให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนชาวไทยมีช่องว่างและเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีความพยายามจะแก้ไขอย่างเป็นระบบจากรัฐไทย

บทที่ 6

กลไกทางกฎหมายของประเทศลาวในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษข้ามพรมแดน กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าหงสา แขวงไซยะบุรี ประเทศลาว⁸⁸

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวได้รับการพัฒนาขึ้นภายหลังกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยหลายสิบปี โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลักของประเทศลาวคือ กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขใหม่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 กฎหมายฉบับนี้ได้วางโครงสร้างในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามนอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้วยังมีกฎหมายและกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับและหลายกลไก นักวิจัยได้จัดแบ่งกลุ่มกฎหมายและกลไกออกเป็นสามกลุ่มเช่นเดียวกับที่จัดแบ่งกฎหมายและกลไกในประเทศไทยดังนี้

6.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิในชีวิตและกำหนดหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ประเทศลาวเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียว โดยพรรคที่ปกครองประเทศคือ พรรคปฏิวัติประชาชนลาว (Lao People's Revolutionary Party) เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศลาวไม่ได้มีการกำหนดรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่มีการรับรองสิทธิในชีวิตของพลเมืองลาวที่จะไม่ถูกละเมิดไว้ และมีการกำหนดหน้าที่ของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2546 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2558 ไว้ในลักษณะเดียวกันดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2558 ดังนี้

⁸⁸ อ.สงกรานต์ ป้องบุญจันทร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นักวิจัย

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข 2558

มาตรา 42 “พลเมืองลาวมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย เกียรติศักดิ์ศรี และเคหะสถาน โดยไม่มีใครสามารถล่วงละเมิดได้”

มาตรา 19 “รัฐ ส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ปันพูลสิ่งแวดล้อม ที่ถูกทำลาย ทรุดโทรม และพัฒนาให้อุดมสมบูรณ์และยั่งยืน

องค์การจัดตั้งทุกองค์กรและพลเมืองทุกคนต้องปกป้องอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน”

จากบทบัญญัติที่ยกมาจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศลาว รับรองสิทธิในชีวิต

ของพลเมืองไว้ แต่ไม่ได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้อย่างชัดเจนเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อย่างไรก็ตามการรับรองสิทธิในชีวิตอาจถูกตีความโดยหน่วยงานรัฐและศาลให้ขยายความไปถึงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ เพราะสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นเงื่อนไขในการมีชีวิตของประชาชน ดังที่ศาลสูงอินเดียได้ตีความขยายสิทธิในชีวิตที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้รวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁸⁹

6.2 กฎหมายหลักที่กำหนดกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน

เพื่อให้สิทธิของพลเมืองลาวและสิ่งแวดล้อมได้รับการปกป้องคุ้มครอง ประเทศลาวได้มีการสร้างกลไกหลายอย่างขึ้นมาเพื่อให้สิทธิของประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้รับการปกป้องคุ้มครองจริง ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2558

มาตรา 41 “พลเมืองลาวมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องเรียน และร้องทุกข์ และเสนอความคิดเห็นของตนเอง ต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ สิทธิหรือประโยชน์ของตนเอง

⁸⁹ ฤกษ์ ช่างกล่อม, การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556, น.74

คำเสนอ คำร้องเรียนและคำร้องขอความเป็นธรรมของพลเมือง ต้องได้รับการพิจารณาและแก้ไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย”

2) กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 (ปรับปรุง)

กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ประกาศใช้บังคับแทนกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ก่อนการเริ่มโครงการที่อาจมีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งใกล้เคียงกับกลไกของประเทศไทย โดยบทบัญญัติที่สำคัญมีดังนี้

มาตรา 21 (ใหม่) “การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษา สํารวจและค้นคว้าวิจัยข้อมูล เพื่อคาดคะเนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่รุนแรง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นพร้อมทั้งกำหนดวิธีการและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการลงทุนหรือกิจการต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

ในการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องมีการเข้าร่วมขององค์กรจัดตั้ง องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และประชาชนที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงและทางอ้อมจากโครงการลงทุนหรือกิจการต่าง ๆ

กระบวนการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการลงทุนและกิจการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบการเฉพาะ”

มาตรา 22 (ใหม่) “การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการวิจัยปัญหาเพื่อคาดคะเนผลกระทบ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติจากโครงการลงทุนหรือกิจการต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมซึ่งต้องทำเป็นเล่มรายงานควบคู่กับเล่มรายงานดังกล่าว ต้องจัดทำแผนการคุ้มครองและติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติ

รายงานและแผนการดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจะดำเนินการก่อสร้างโครงการลงทุนและกิจการต่าง ๆ

กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติจากโครงการลงทุนและกิจการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบการเฉพาะ”

มาตรา 48 (ใหม่) “การจัดทำแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติ การทำแผนการคุ้มครองและติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษและอื่นๆ ต้องมีการเข้าร่วมขององค์การจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือทางอ้อม”

3) กฎหมายว่าด้วยไฟฟ้า พ.ศ. 2554 (ปรับปรุง)

กฎหมายว่าด้วยไฟฟ้าเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจกรรมผลิตไฟฟ้าในประเทศลาว โดยกฎหมายฉบับปัจจุบันเป็นฉบับปรับปรุงจากปี 2551 มีบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตและการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีสาระสำคัญในลักษณะเดียวกัน คือ การดำเนินธุรกิจผลิตไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาลและต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

มาตรา 24

“การดำเนินธุรกิจพลังงาน บรรดากิจการไฟฟ้าที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 ของกฎหมายฉบับนี้ สามารถดำเนินการเป็นธุรกิจไฟฟ้าได้ ธุรกิจไฟฟ้าแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ธุรกิจไฟฟ้าทั่วไป และธุรกิจไฟฟ้าที่ขอสัมปทาน

ธุรกิจไฟฟ้าทั่วไป ได้แก่ การวางแผน การสำรวจเก็บข้อมูล การออกแบบ การก่อสร้าง การติดตั้ง การจำหน่ายและการบริการทั่วไป

ธุรกิจไฟฟ้าที่ขอสัมปทานได้แก่ การผลิตและการส่งไฟฟ้า ของภาครัฐและเอกชน

บุคคล นิติบุคคล หรือ องค์การจัดตั้ง ที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจไฟฟ้าทั่วไป ต้องขออนุญาตจากกระทรวงการอุตสาหกรรมการค้าตามข้อกำหนดของกระทรวงการพลังงานและเหมืองแร่ และให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจ

บุคคล นิติบุคคล หรือ องค์การจัดตั้ง ที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจไฟฟ้าที่ขอสัมปทาน ต้องขออนุญาตจากกระทรวงการแผนการและการลงทุนตามข้อกำหนดของกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่และให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน”

**มาตรา 31 (ปรับปรุง) “การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและ
ธรรมชาติ**

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและธรรมชาติ ประกอบด้วย
เนื้อหาดังต่อไปนี้

1. การประเมินผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเสนอวิธีการ
มาตรการแก้ไขหรือลดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ หน้า
ดินหรือพื้นดิน ต่อระบบนิเวศวิทยา ชีวนานาพันธุ์ และถิ่นที่อยู่อาศัย
ของสัตว์น้ำหรือสัตว์ป่า
2. การประเมินผลเสียหายและการโยกย้ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบ
จากโครงการไฟฟ้า
3. วิธีการลดผลกระทบของปริมาณน้ำ รวมทั้งผลกระทบสะสมบริเวณ
ใต้เขื่อนไฟฟ้า
4. ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1, 2 และ 3
ของมาตรานี้ให้คิดไว้ในต้นทุนของโครงการ
นอกจากค่าใช้จ่ายที่ได้กำหนดไว้ด้านบน ผู้พัฒนาโครงการยังต้องจ่าย
ภาษีสิ่งแวดล้อมตามระกฎหมาย”

ระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของลาวมีรูปแบบใกล้เคียงกับ
ระบบที่ใช้ในประเทศไทย กล่าวคือ มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการจัดทำรายงาน
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้ความเห็นชอบต่อรายงานดังกล่าว กรณีของประเศ
ไทย คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการ
ผู้ชำนาญการ ส่วนของลาว คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหนังสือให้
ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการออกใบอนุญาต
อนุญาตของหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติอนุญาตให้มีการประกอบกิจการหรือโครงการ ซึ่งแยก
ต่างหากจากหน่วยงานควบคุมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการ
โรงไฟฟ้าหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติอนุญาตของไทย คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน⁹⁰
ส่วนของประเทศลาว คือ กระทรวงแผนการและการลงทุน แผนกแผนและการลงทุน หรือส่วนแผน

⁹⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 47 วรรค 1 “การประกอบกิจการ
พลังงาน ไม่ว่ามีค่าตอบแทนหรือไม่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ”

และการลงทุน⁹¹ โดยตามกฎหมายของประเทศลาวนั้นการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีขนาดมากกว่า 10 เมกะวัตต์ขึ้นไปต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม⁹²

6.3 กลไกการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากโครงการพัฒนาทางพลังงานของประเทศลาวอยู่ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแขวงหรือ นคร นอกจากนี้กระทรวงพลังงานในฐานะผู้กำกับดูแลด้านพลังงานของประเทศ ดังนี้

1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่สำคัญในการผลักดันและแนะนำให้การลงทุนและกิจการต่าง ๆ ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมและ ธรรมชาติ แผนคุ้มครองและติดตามสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ประกอบการ ออกใบอนุญาตการบริการ ด้านวิชาการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รับข้อเสนอแนะและการรายงานปัญหาสิ่งแวดล้อมจาก ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแก้ไขข้อขัดแย้งตามความรับผิดชอบ สั่งให้หยุดชั่วคราว หรือถอนใบอนุญาตเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและธรรมชาติ

⁹¹ ดู กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2552

มาตรา 21 “การเสนอการลงทุน ผู้ลงทุนที่มีจุดประสงค์ลงทุนในกิจการสัมปทาน ต้องยื่นคำร้องเสนอผ่าน การบริการการลงทุนครบวงจรในจุดเดียว ของแผนกแผนและการลงทุน เพื่อค้นคว้าและนำเสนอรัฐบาล หรือ องค์การปกครองชั้นแขวงพิจารณา”

มาตรา 24 “การออกใบทะเบียนสัมปทานกระทรวงแผนและการลงทุนเป็นผู้ออกใบทะเบียนสัมปทานใน ขอบเขตความรับผิดชอบของตนภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล แผนก ส่วน แผนและการลงทุน เป็น ผู้ออกใบทะเบียนสัมปทานในขอบเขตความรับผิดชอบ ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง”

⁹² ข้อตกลงว่าด้วยการรับรองและการประกาศใช้บัญชีโครงการลงทุนและกิจการต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการศึกษา เบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 17 ธันวาคม 2556

แผนคุ้มครองและติดตามสิ่งแวดล้อม ใบอนุญาต การบริการด้านวิชาการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อเห็นว่าการละเมิดกฎหมาย ร่วมมือกับระหว่างประเทศในการปกป้องสิ่งแวดล้อม⁹³

2) แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแขวงหรือนคร

เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่ระดับแขวงหรือพระนครมีหน้าที่สำคัญในการ ปฏิบัติตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มติ คำสั่ง ระเบียบกฎหมาย แผนดำเนินงาน แผนปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้าน การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ เป็นเจ้าภาพประสานงานกับส่วนอื่น ๆ เพื่อจัดสรร และโยกย้ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการลงทุน กิจกรรมต่าง ๆ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ รับคำเสนอ และการรายงานปัญหาสิ่งแวดล้อมจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแก้ไขข้อขัดแย้งตามความรับผิดชอบของตน เสนอให้มีการสั่งหยุดชั่วคราวหรือเพิกถอนใบอนุญาตเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและธรรมชาติ แผนคุ้มครองและติดตามสิ่งแวดล้อม ใบอนุญาต การบริการด้านวิชาการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อเห็นว่าการละเมิดกฎหมาย ร่วมมือกับต่างประเทศในการปกป้องสิ่งแวดล้อม⁹⁴

3) กระทรวงพลังงานและเหมืองแร่

กระทรวงพลังงานและเหมืองแร่เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลงานด้านพลังงานของประเทศลาว โดยมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ สร้างแผนยุทธศาสตร์ แผนการพัฒนาไฟฟ้า ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับไฟฟ้าเพื่อนำเสนอรัฐบาล ให้แนวทางและติดตามการปฏิบัติงานด้านไฟฟ้าทั่วประเทศ ร่วมมือกับระหว่างประเทศในงานด้านพลังงานและหากแหล่งทุนเพื่อพัฒนาไฟฟ้า นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการให้แนวทางเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาแหล่งพลังงานไฟฟ้า⁹⁵

4) แผนพลังงานและเหมืองแร่แขวงหรือพระนคร

แผนพลังงานและเหมืองแร่แขวงหรือพระนครเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่ในระดับแขวงหรือพระนคร มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ นำแผน

⁹³ ดู กฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อม (ฉบับปรับปรุง) เลขที่ 29/ สภาแห่งชาติ 2555, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, มาตรา 79 (ปรับปรุง)

⁹⁴ เพิ่งอ้าง, มาตรา 80

⁹⁵ ดู กฎหมายว่าด้วยไฟฟ้า(ฉบับปรับปรุง) เลขที่ 03/ สภาแห่งชาติ 2554, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, มาตรา 64

ยุทธศาสตร์แผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้า คຸ່ມຮອງງານໄຟຟ້າທີ່ຢູ່ໃນຄວາມຮັບຜິດຊອບຂອງຕົນໄປປະຕິບັດ ປກປ້ອງຄຸ່ມຮອງສິ່ງແວດລ້ອມແລະຮັກສາແຫຼ່ງພັງງານໄຟຟ້າ⁹⁶

6.4 ກົດໝາຍການຈັດການຄວາມຂັດແຍ້ງຕາມກົດໝາຍສິ່ງແວດລ້ອມ ພ.ສ. 2555

ເຖິງວ່າກົດໝາຍການຈັດການຄວາມຂັດແຍ້ງດ້ານສິ່ງແວດລ້ອມນັ້ນ ກົດໝາຍສິ່ງແວດລ້ອມ ພ.ສ. 2555 ຂອງປະເທດລາວ ໄດ້ບັນຍັດເຖິງກ່ຽວກັບເລື່ອງນີ້ໄວ້ຢ່າງນຳສະເໜີ ໂດຍມີການກ່າວເຖິງກົດໝາຍການຈັດການຄວາມຂັດແຍ້ງທີ່ຫຼາກຫຼາຍເພື່ອຈັດການບັນຫາທີ່ມີລັກສະນະແຕກຕ່າງກັນ ນອກຈາກນີ້ຍັງມີການກ່າວເຖິງກົດໝາຍການຈັດການບັນຫາສິ່ງແວດລ້ອມທີ່ມີລັກສະນະຮ່ວງປະເທດໄວ້ດ້ວຍ ດັ່ງນີ້

ມາຕຣາ 71 (ໃໝ່) ການແກ້ໄຂຂໍ້ຂັດແຍ້ງ

- 1) ປະຕິບັດໂດຍຊຸກຍູ້
- 2) ໂຄ່ງເຄື່ອນ
- 3) ໂຄ່ງເຄື່ອນໂດຍຝ່າຍປກປ້ອງ
- 4) ໂຄ່ງເຄື່ອນໂດຍກົດໝາຍການແກ້ໄຂຄວາມຂັດແຍ້ງດ້ານເສດຖະກິດ
- 5) ການປ້ອງຕ້ອນປະຊາຊົນ
- 6) ການແກ້ໄຂຂໍ້ຂັດແຍ້ງທີ່ມີລັກສະນະຮ່ວງປະເທດ

ມາຕຣາ 77 (ໃໝ່) ການແກ້ໄຂຂໍ້ຂັດແຍ້ງທີ່ມີລັກສະນະຮ່ວງປະເທດ

ເມື່ອມີຂໍ້ຂັດແຍ້ງເຖິງກ່ຽວກັບສິ່ງແວດລ້ອມທີ່ມີລັກສະນະຮ່ວງປະເທດ ເຊັ່ນ ມລພິພາມ ພຣມແດນ ການຂົນສົ່ງສາຍເສັ້ນເປັນພິພາ ພະຍະອັນຕຣາຍ ສາຍພິພາເຮືອນກະຈກ ເປັນຕົ້ນ ໃຫ້ປະຕິບັດຕາມ ຮະບົບກົດໝາຍທີ່ເຖິງຂ້ອງຂອງປະເທດລາວ ສະນິທິສູນຍາແລະກົດໝາຍຮ່ວງປະເທດທີ່ປະເທດລາວເປັນຜູ້

6.5 ບັນຫາການຂາດກົດໝາຍການຈັດການກັບບັນຫາຜົນກະທົບຂ້າມພຣມແດນ

ຈາກການສຶກສາກົດໝາຍແລະກົດໝາຍໃນການຈັດການບັນຫາສິ່ງແວດລ້ອມຂອງປະເທດລາວທີ່ເຖິງກ່ຽວກັບໂຄງການຂະໜາດໃຫຍ່ ພົບວ່າປະເທດລາວມີກົດໝາຍແລະກົດໝາຍຄວບຄຸມແລະດູແລໂຄງການ

⁹⁶ ຟິງອ້າງ, ມາຕຣາ 65

ขนาดใหญ่ดังเช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสา โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ประเทศลาวยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการปัญหาข้อขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไว้ในกฎหมาย ในแง่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวจึงมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทยเพราะผู้ร่างกฎหมายได้คำนึงถึงปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการร่างกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายฉบับใดเลย

อย่างไรก็ตามกลไกการจัดการข้อขัดแย้งที่มีลักษณะระหว่างประเทศของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาว ก็ระบุถึงหลักการกว้าง ๆ ว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศขึ้นจะใช้กฎหมายใดจัดการข้อขัดแย้ง แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าหากเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นจริงหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการปัญหาและผู้ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการอย่างไร ในแง่ nàyจึงเป็นความท้าทายสำหรับประเทศลาวว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนขึ้นจริง รัฐบาลลาวจะมีกระบวนการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบอย่างไร จะมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

บทที่ 7

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษข้ามแดน⁹⁷

กรณีศึกษาหลักของงานวิจัยนี้ อยู่บนพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ใกล้ชายแดนของสองประเทศ จึงมีมิติของกรณีสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอยู่อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ข้อจำกัดอย่างหนึ่งของกลไกทางกฎหมายที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ 5 และบทที่ 6 ข้างต้นนั้น อาจจะมีขอบเขตและข้อจำกัดอยู่เพียงพรมแดนของประเทศ อย่างไรก็ตาม พรมแดนมิควรเป็นข้อตัดสินสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนเอง แต่ในปัจจุบัน ประเด็นของการจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน เป็นที่ประจักษ์แล้วว่ามีความจำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐ และเพิ่มกลไกในกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามา เพื่อเป็นการจัดการที่ครอบคลุมมากขึ้น ในบทนี้จะอธิบายถึงกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยจะแบ่งเป็นกลไกที่เป็นข้อกฎหมายพื้นฐาน ในทางระหว่างประเทศที่ผูกพันทั้งประเทศไทย และ สปป.ลาว รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ในมิติของธรรมาภิบาลที่ผูกพันผู้ประกอบการ ในการดำเนินกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประเด็นสุดท้าย เป็นกรณีศึกษาถึงการจัดการเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดนที่เคยมีรูปแบบของการจัดการที่สะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของสากล

7.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

จากสภาพปัญหาของสิ่งแวดล้อม ที่เริ่มจากประเทศต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญทั้งการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการสะสมของมลพิษในหลายด้าน ทั้งอากาศ น้ำ และมลพิษจากอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการผลักดันขององค์การระหว่างประเทศที่ริเริ่มการจัดประชุมของสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (The United Nations Conference on Human Environment) เมื่อวันที่ 5 – 16 มิถุนายน ค.ศ. 1972 ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน จุดกำเนิด

⁹⁷ ดร.นันทน คงเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นักวิจัย

ของปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972⁹⁸ (ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม) เป็นการวางหลักการพื้นฐานร่วมกันของนานาประเทศ ที่จะนำมาเป็นกรอบและแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการอนุรักษ์และส่งเสริมสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ให้บุคคลต่าง ๆ ได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ในขณะที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลของทุกประเทศในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁹⁹

จากการประชุมนี้ มีการกำหนดหลักการพื้นฐานในหลากหลายด้าน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนนี้ มีหลักการที่สำคัญอยู่ หลายประการที่เป็นแนวทางให้นานาประเทศ สำหรับกรณีของการจัดกิจกรรมต่าง ๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น

ประการแรก หลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ภายใต้หลักการข้อที่ 21 นั้น ระบุว่าแม้รัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอธิปไตยของรัฐตนเอง ตามที่กฎบัตรของสหประชาชาติรับรองไว้ แต่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจของตนเองนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่รัฐอื่น ๆ¹⁰⁰

ประการที่สอง ภายใต้หลักการข้อที่ 22 หลักความรับผิดชอบของรัฐ ที่เรียกร้องให้มีการพัฒนากฎเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น เพื่อนำไปสู่ ความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ที่มีสาเหตุมาจากการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตรัฐของตน¹⁰¹ เป็นการรับรองถึงอำนาจที่รัฐใดใด อาจจะทำเนิกรกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตของรัฐตนเอง แต่ก็ยังคงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดต่อสิทธิ

⁹⁸ United Nations, **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**, U.N. Doc. A/CONF.48/14. Rev.1, Stockholm, 5 – 16 June 1972.

⁹⁹ *Id.* p.3.

¹⁰⁰ *Id.* p.5, Principle 21 “States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

¹⁰¹ *Id.* Principle 22 “States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction.”, ดูเพิ่มเติม จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ** (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2550), หน้า 43 – 44.

ทางด้านสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นต่อรัฐอื่น อาจทำให้มีผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม รัฐที่เป็นต้นเหตุของการก่อมลพิษนั้น ยังคงต้องรับผิดชอบ

สืบเนื่องจากการวางกฎเกณฑ์ตามปฏิญญาสต็อกโฮล์มนี้ องค์การสหประชาชาติได้มีมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่ ให้นำมาประเทศมีความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อจะนำไปสู่การบังคับใช้หลักการพื้นฐานในข้อ 21 และข้อ 22 ดังกล่าวนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสิ่งแวดล้อม ในอาณาบริเวณใกล้เคียงกับโครงการหรือการดำเนินการนั้น¹⁰²

หลังจากที่มีการวางหลักเกณฑ์พื้นฐาน ที่เสมือนเป็นคำประกาศและแนวทางร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งความมุ่งหวังของการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานนี้ขึ้นแล้ว ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องนำหลักการเหล่านี้ไปบัญญัติให้มีผลทางกฎหมาย เป็นการกำหนดกลไกทางกฎหมายต่อไป¹⁰³

ช่วงเวลาต่อมา มีการพัฒนาข้อตกลงให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในการประชุม ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ที่มีการร่างปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ขึ้น¹⁰⁴ พร้อมกับการกำหนดแผนปฏิบัติการ 21 ที่ยืนยันหลักการของอำนาจอธิปไตยของรัฐว่าแม้มีอำนาจเหนือดินแดนของตนเอง แต่ต้องดำเนินกิจกรรมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในรัฐของตนเอง โดยไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นที่อยู่ถัดจากพรมแดนของตนเอง¹⁰⁵

ประการที่สาม คือหลักการป้องกันไว้ก่อน ในปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (ปฏิญญาริโอ) ได้กำหนดถึงมาตรการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach)¹⁰⁶ หลักการนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระสำคัญปรากฏในข้อ 15 ว่า “เมื่อมีภัยคุกคามจากความเสียหายที่รุนแรงหรือความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาให้กลับเป็นดังเดิมได้ในภายหลัง การขาดความชัดเจนแน่นอนในทางวิทยาศาสตร์ต้องไม่ถูกใช้เป็นข้อแก้ตัวเพื่อผลัดผ่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพด้านงบประมาณในการป้องกันความทรุดโทรมทางสิ่งแวดล้อม

¹⁰² General Assembly Resolution 2995 (XXVII) of 15 December 1972 (Co-operation between States in the field of the environment)

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 3 to 14 June 1992 (A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. I), A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. II), A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. III))

¹⁰⁵ *Id.*, A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. I) p.2; Principle 2

¹⁰⁶ *Id.*, p. 7, Principle 15

กระบวนการเพื่อให้ทราบถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้ที่จะดำเนินกิจกรรมของโครงการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีการศึกษาก่อนที่จะมีการดำเนินการตามโครงการนั้น จึงเกิดขึ้นตอนที่มาพร้อมกับหลักการป้องกันไว้ก่อน คือการพิจารณาร่วมกับหลักการข้อที่ 17 ที่กำหนดให้มีการทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม¹⁰⁷ ซึ่งถือเป็นพันธกรณีสำหรับรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องจัดให้มี เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติระหว่างรัฐที่อยู่ใกล้เคียงและอาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อรัฐที่อยู่ข้างเคียงได้รับผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อม ปฏิญญาริโอ ๙ มีการกำหนดถึงความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยเยียวยา พร้อมกับการพัฒนาหลักการระหว่างประเทศร่วมกัน เพื่อกำหนดกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย¹⁰⁸

เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญ ของการรับฟัง ตรวจสอบ และเผื่อระวัง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้รับรองไว้ในปฏิญญาริโอ หลักการที่ 10¹⁰⁹ โดยประชาชนต้องมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารพิษ รวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่ออันตราย ในชุมชนของตนเอง และการมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยที่รัฐต้องสนับสนุนในการปลูกจิตสำนึกการมีส่วนร่วม และการจัดหาข้อมูลให้ อย่างกว้างขวาง ตลอดจนการจัดกระบวนการทางศาลและการบริหาร ให้เข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการได้รับชดเชยและเยียวยาความเสียหายด้วย

หลักการที่สี่ คือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มีที่มาจากแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการกระจายต้นทุนในการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2515¹¹⁰ ต่อมาหลักการนี้ได้รับการรับรองในฐานะหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อ 16 โดยมีสาระสำคัญว่า “รัฐต่าง ๆ ต้องส่งเสริมให้มีการรวมเอาต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงว่าโดยหลักการแล้วผู้ก่อ

¹⁰⁷ *Id.*, Principle 17

¹⁰⁸ *Id.*, p. 5, Principle 13

¹⁰⁹ *Id.*, Principle 10

¹¹⁰ Hans, Christian Bugge, The Pollution Pay Principle: Dilemmas of Justice in National and International Contexts, in *Environmental Law and Justice in Context*, Edited by Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa, Cambridge University Press: Cambridge, 2009, p.414

มลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนของมลพิษ โดยพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะและการไม่เปิดเป็นการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศประกอบ”¹¹¹

ประเด็นพิจารณาที่สำคัญคือ สภาพบังคับทางกฎหมายของปฏิญญาสต็อกโฮล์ม รวมถึงปฏิญญาเรโอ นี้ จะสามารถนำมาบังคับอย่างไร มีผลผูกพันในทางกฎหมายมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยใช้หลักการเทียบเคียงบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง (analogy) กล่าวคือ การเกิดขึ้นของปฏิญญาทั้งสองนี้ เป็นบทสรุปจากการประชุมนานาชาติขององค์การสหประชาชาติ ที่ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเข้าร่วมประชุม และการมีรายงานการประชุมทั้งสองออกมา มีการสรุปและกำหนดแนวทางการปฏิบัติเป็นมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติ (General Assembly Resolution) ดังนั้นประเด็นสำคัญคือ ผลของมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่นี้ มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และผูกพันอย่างไร แนวทางการตีความทั่วไป มักมีผู้ให้ความเห็นว่าปฏิญญาทั้งสองนี้ เป็นเพียงคำประกาศ ถึงความคิดพื้นฐาน ที่จะนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ไม่มีมีผลถึงขนาดผูกพันทางกฎหมาย (non-binding) หรือ soft law หากได้มีการกำหนดสภาพบังคับที่เด็ดขาด แต่มีบทบาทในการกำหนดแนวทางพื้นฐาน ที่สร้างความตระหนักในระดับสากล¹¹²

ในทางกลับกัน งานวิจัยนี้เห็นว่า ควรพิจารณาให้ปฏิญญาทั้งสองฉบับนี้มีผลมากกว่าการเป็นเพียงแนวทางหรือคำประกาศ ซึ่งผู้วิจัยเทียบเคียงปฏิญญาสต็อกโฮล์ม กับปฏิญญาเรโอ เท่ากับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยข้อพิจารณาสองประการ คือ ปฏิญญาดังกล่าวได้ยกระดับเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) ไปแล้ว อย่างไรก็ตามหากจะอ้างอิงแนวทางการเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จะต้องพิสูจน์ถึงการกระทำในสององค์ประกอบคือ มีการประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมาของนานาประเทศ และในการปฏิบัตินั้นผู้ปฏิบัตินั้นเข้าใจว่าเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (*opinio juris*)¹¹³ อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มของการตีความและให้ความสำคัญว่า ปฏิญญาสากลนับได้ว่าเป็นที่มาอย่างหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

¹¹¹ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 3 to 14 June 1992, *supra* note, Principle 16.

¹¹² ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, (2559), หน้า 28 – 30.

¹¹³ Statute of the International Court of Justice, Article 38(1)(b); Public International Law, “What is *Opinio Juris*?” available at: <https://ruwanthikagunaratne.wordpress.com/tag/what-is-opinio-juris/> (accessed 15 February 2018)

เมื่อพิจารณาถึงการขยายความ และการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติม เมื่อมีมติของสมัชชา
ประชุมใหญ่สหประชาชาติ (UN Resolution) ซึ่งเป็นการอธิบายเพิ่มเติม การกำหนดแนวทางปฏิบัติ
และพันธกรณีแก่ประเทศสมาชิก โดยทั่วไปมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่นี้ มีผลเป็น “ข้อเสนอแนะ”¹¹⁴
ยกเว้นวามติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่นั้น มีผลผูกพันต่อเมื่อมติดังกล่าวกำหนดถึงการตัดสินใจของ
คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ¹¹⁵ ในการตัดสินใจคดีของศาลโลก มีการนำเอามติของ
สมัชชาที่ประชุมใหญ่มาใช้เป็นที่มาของกฎหมาย เช่น ความเห็นจากที่ประชุมในกรณี Namibia¹¹⁶
ศาลมีคำพิพากษายืนยันถึงข้อผูกพันทางกฎหมายของมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ
ว่ามีผลให้ทุกประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องปฏิบัติตามมตินั้น ภายใต้กฎบัตร
สหประชาชาติข้อ ที่ 24 และ 25¹¹⁷ ข้อสังเกตจากคำพิพากษาดังกล่าว สร้างแนวบรรทัดฐาน
เกี่ยวกับมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความมั่นคง เช่น ในปัญหา
เกี่ยวกับดินแดน ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง มติดังกล่าวมีผลผูกพันเป็นกฎหมาย
ระหว่างประเทศ ขึ้นอยู่กับถ้อยคำและการบังคับที่มีอยู่ในมตินั้นเองว่าจะมีระดับข้อกำหนด ที่
เรียกร้องให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามเพียงใด ในขั้นนี้ขอสรุปวามติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่แห่ง
สหประชาชาติ “อาจ” มีผลเป็นกฎหมาย หรือเป็นเพียงคำแนะนำ ขึ้นอยู่กับถ้อยคำที่ปรากฏในตัว
มตินั้นว่าจะเรียกร้อง หรือบังคับให้ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ดี หากมีประเด็นว่าประเทศสมาชิกใดไม่
ปฏิบัติตาม การดำเนินการคือสมัชชาที่ประชุมใหญ่นั้น นำเรื่องกลับเข้ามาพิจารณาและให้สมัชชาที่ประชุมใหญ่มี
มติชี้ชัดอีกกรอบหนึ่ง¹¹⁸ หากคู่กรณียังไม่ปฏิบัติตาม จึงนำเรื่องขึ้นสู่ศาลโลก (ICJ) ต่อไป

นอกเหนือจากการพิจารณาถึงการบังคับใช้ในระดับระหว่างประเทศแล้ว เช่น ใน
สหรัฐอเมริกา มีการอธิบายถึงที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ถือแนวทางในการปฏิบัติ
ระหว่างประเทศ เป็นที่มาหนึ่งของกฎหมาย¹¹⁹ ยังมีการยืนยันถึงการนำหลักการพื้นฐานนี้ มาบังคับ

¹¹⁴ United Nations, **Charter of the United Nations**, 24 October 1945, 1 UNTS XVI, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3930.html> [accessed 18 February 2018], Art.10 & Art. 14

¹¹⁵ *Id.*, Art. 25

¹¹⁶ Legal Consequences for States of the Constituted Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, **I.C.J. Reports 1971**, p. 16.

¹¹⁷ *Id.* para 115.

¹¹⁸ United Nations, **Charter of the United Nations**, *supra* note, Art.10 & Art. 14.

¹¹⁹ **Restatement (Third) of Foreign Relation Law** § 102 (1987) update October 2017.

ใช้ในระดับกฎหมายภายในด้วย เช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่เริ่มมีการยอมรับกันมากขึ้น ในการพิจารณาของศาลภายใน เช่น ศาลสหรัฐอเมริกา¹²⁰

นอกจากหลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่มีการวางหลักการอันเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศทั่วโลกแล้ว ยังมีหลักการที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดการมลพิษข้ามพรมแดน ในระดับภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน สืบเนื่องจากปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของประเทศสิงคโปร์ มาเลเซียและประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงเดือนตุลาคมและพฤศจิกายนของทุกปี อันมีสาเหตุมาจากการเผาซากพืชและป่าของธุรกิจอุตสาหกรรมสวนปาล์มและอุตสาหกรรมทำไม้ในประเทศอินโดนีเซีย¹²¹ นำไปสู่ความพยายามจัดการปัญหาในระดับภูมิภาค รูปธรรมหนึ่งของความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือการทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน ที่มีวัตถุประสงค์ “เพื่อป้องกันและติดตามมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนอันเป็นผลจากการเผาป่าหรือที่ดิน ซึ่งต้องถูกทำให้ลดลงด้วยการดำเนินการในระดับประเทศที่สอดคล้องกัน และด้วยความร่วมมืออย่างจริงจังระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค การดำเนินการต้องเป็นไปภายใต้บริบทภาพรวมของการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับบทบัญญัติในความตกลงนี้”¹²²

แม้ความตกลงนี้จะมีข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะการขาดมาตรการบังคับกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามความตกลง แต่หากพิจารณาในแง่ความก้าวหน้าในการจัดการปัญหาแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าความตกลงนี้เป็นเครื่องมือที่มีความก้าวหน้าและเป็นไปได้มากที่สุดเครื่องมือหนึ่งที่จะจัดการปัญหาระดับภูมิภาคนี้ โดยหลังจากประเทศอินโดนีเซียยินยอมลงนามผูกพันในความตกลงนี้ในปีพ.ศ. 2558 ก็มีหลักฐานบ่งชี้ว่าปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบมากขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย¹²³

¹²⁰ Gregory J. Kerwin, “The Role of United Nations General Assembly Resolutions in Determining Principles of International Law in United States Courts”. Duke Law Journal, vol. 1983. (876 – 899).

¹²¹ Kexian Ng, “Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia: The Effectiveness of Three Forms of International Legal Solutions,” 10 J.E. Asia & Int’l L. 221 (2017), p. 222.

¹²² Article 2 of ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION, http://haze.asean.org/?wpfb_dl=32 , accessed on 28/04/2018

¹²³ Kexian Ng, *supra* note, p.236–237.

ในมิติของการยอมรับในทางวิชาการของกฎหมายระหว่างประเทศของไทย มีแนวทางการอธิบายถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีภายใต้ปฏิญญาสต็อกโฮล์มและปฏิญญาริโอ¹²⁴ รวมถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐ ในกิจกรรมที่เสี่ยงภัย ที่พัฒนามาในช่วงระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา กิจกรรมที่เสี่ยงภัย ที่อาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการส่งดาวเทียมไปโคจรรอบโลก ที่เป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายข้ามพรมแดน ถือเป็นพันธกรณีของรัฐที่ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการประกันภัย และกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนดำเนินการ หรือรัฐดำเนินการเองก็ตาม ถือว่ารัฐที่กิจกรรมนั้นตั้งอยู่ ต้องดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม¹²⁵

เมื่อปรับหลักการดังกล่าวเข้ากับกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้ คือเมื่อโรงไฟฟ้าหงสา ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับพรมแดนไทย ซึ่งโดยรัศมีระยะห่างจากโรงไฟฟ้า ถึงหมู่บ้านน้ำช้างพัฒนา และหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมของโรงไฟฟ้าจากเขตสปป.ลาว ได้ หลักการพื้นฐานที่ทั้งประเทศไทยและสปป.ลาว ต้องคำนึงถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของประเทศไทย แต่อยู่ในขอบเขตของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของโรงไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในฝั่งสปป.ลาว ทั้งสองประเทศผูกพันที่จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของชุมชนนี้ และถือเป็นความรับผิดชอบของทั้งสองประเทศนี้ พึงกระทำคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และสร้างมาตรฐานการจัดการในด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบ รวมถึงต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดความเสียหายจากกิจกรรมดังกล่าวด้วย

7.2 หลักการและกฎเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการ ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในยุคปัจจุบัน ส่วนมากเป็นกิจกรรมที่มีผู้ประกอบการในภาคเอกชนดำเนินการ หรือกิจการในลักษณะการร่วมลงทุนจากหลายฝ่าย และหากเป็นกิจการที่เป็น

¹²⁴ จุมพต สายสุนทร, อ้างแล้ว, หน้า 51 – 57.

¹²⁵ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 229 – 240.

สาธารณูปโภค จะมีหน่วยงานของรัฐเข้ามากำกับดูแล ในส่วนของมิติที่มีการข้ามแดนของผู้ประกอบกิจการ หลักเกณฑ์พื้นฐาน ที่กำหนดจากมาตรฐานของสากล เพื่อการรักษามาตรฐานของการปฏิบัติ ให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรัฐทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เข้ามาวางแนวปฏิบัติที่ควรจะเป็น แก่ผู้ประกอบการ ในมิตินี้พิจารณาจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการผลิตกระแสไฟฟ้า อยู่บนหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีกติการะหว่างประเทศเข้ามา เพื่อพยายามสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน

ในประการแรก การมีผู้ประกอบการที่เป็นองค์กรข้ามชาติ (transnational corporations) มีพันธกรณี ที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของสิทธิของประชาชนในรัฐทุกรัฐ¹²⁶ แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเงื่อนไขของการผลิตและทิศทางของกิจกรรมในสังคม นับตั้งแต่การจัดตั้ง โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environmental Programme – UNEP)¹²⁷ เมื่อ ค.ศ. 1973 ที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ ที่นำปฏิญญาริโอ และแผนปฏิบัติการที่ 21 มาบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ¹²⁸ และในปัจจุบัน นับตั้งแต่ ค.ศ. 2012 มีการตั้งหน่วยงานที่กำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม ชื่อ UN Environment Assembly (UNEA)¹²⁹ เป้าหมายการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

¹²⁶ The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3, Art. 2; the International Covenant on Civil and Political Rights 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, Art. 2.

See Robert McCorquodale & Penelope Simons, “Responsibility beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law”, 70 Mod. L. Rev. 598 (2007), p. 599.

¹²⁷ General Assembly Resolution 2997 (XXVII) of 15 December 1972. (International and financial arrangements for international environmental cooperation).

¹²⁸ บัณฑิต เศรษฐกิจโรดน์ และ นนท์ นุชหมอน, การประชุม Rio+20:จาก “การพัฒนาที่ยั่งยืน” สู่กระแส “เศรษฐกิจสีเขียว” ใน “โครงการเวทีสาธารณะ: จักรวรรดิ Rio+20 สู่สังคมไทย” ดำเนินการโดย มูลนิธิสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนโดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2555.

¹²⁹ General Assembly Resolution 67/213 of 21 December 2012. (Report of the Governing Council of the United Nations Environment Programme on its twelfth special session and on the implementation of section IV.C, entitled “Environmental pillar in the context of sustainable development”, of the outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development).

โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินกิจการภายใต้กรอบพื้นฐานที่เคารพต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อม และการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการต่อสังคม (cooperation social responsibility – CSR) เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของการผลิต¹³⁰ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ถือหุ้นในสถานประกอบการ หรือกิจการนั้น ก็ยังอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย¹³¹

7.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดน

ในปัจจุบันมีกรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ในหลายคดีที่มีการจัดการข้อขัดแย้ง ที่มีการรับรองถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม แม้การกระทำนั้นจะเกิดขึ้นในรัฐอื่น แต่ส่งผลกระทบเข้ามาสู่รัฐที่อยู่ข้างเคียง ผู้ที่ก่อมลพิษนั้นคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีแรก เป็นกรณีของมลพิษข้ามพรมแดนในข้อโต้แย้ง Trail Smelter Dispute ที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 ประเทศ คือ แคนาดาและสหรัฐอเมริกา โดยบริษัท Consolidated Mining and Smelting Company (COMINCO) ตั้งอยู่ในรัฐบริติช โคลัมเบีย ของแคนาดา ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1896 การดำเนินกิจการของบริษัท ก่อมลพิษไปทั่วบริเวณทั้งสองฝั่งของประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกา ข้อขัดแย้งนี้ ได้ดำเนินการจัดการภายใต้การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ในปี 1941¹³² เป็นกรณีที่สำคัญในการวางบรรทัดฐานถึงความรับผิดชอบต่อมลพิษข้ามพรมแดน

กรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Chernobyl เป็นอีกกรณีที่สำคัญในการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและจัดว่าเป็นผลกระทบข้ามพรมแดน ที่ต้องมีผู้รับผิดชอบทั้งฝ่ายของผู้ก่อมลพิษ รวมไปถึงรัฐที่เป็นที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย เหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1986 เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นที่โรงไฟฟ้า ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของกัมมันตรังสีในพื้นที่กว้างขวางมาก หลายประเทศข้างเคียงในยุโรปต่างได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติครั้งนี้ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความคลุมเครือเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษในกรณีนี้ ทั้งที่ รัฐบาลของ

¹³⁰ Mikhail Reider-Gordon, T. Markus Funk, Uche Ewelukwa & Ira Feldman, “Corporate Social Responsibility”, 47 Int'l Law. 183 (2013).

¹³¹ David Millon, “Shareholder Social Responsibility”, 36 Seattle U. L. Rev. 911 (2013).

¹³² Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada), Arbitral Trib., 3 U.N. Rep. Int'l Arb. Awards 1905 (1941).

รัสเซียได้จ่ายค่าเสียหายและการฟื้นฟูเยียวยายังคงดำเนินต่อไป ในขณะที่องค์การสหประชาชาติเข้ามาให้ความช่วยเหลือ นับตั้งแต่ปี 2003 โดยการดำเนินโครงการ Chernobyl Recovery and Development Programme (CRDP)

เมื่อกลับมาทบทวนกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ที่มีมิติของการข้ามพรมแดนระหว่างรัฐ ทำหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ต่อการรับรองหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนนี้ ยังคงต้องมีการทบทวนอยู่มาก ดังเช่นในกรณีของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง¹³³ เกี่ยวกับคดีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐละเลย ไม่ได้ดำเนินการตาม ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำแม่โขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ที่มีโครงการก่อสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำปากแบง ที่ตั้งอยู่ในแขวงอุดมไซ สาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

อย่างไรก็ดี ในกิจกรรมของโลกสมัยใหม่ที่มีการติดต่อเชื่อมโยงกิจกรรมข้ามพรมแดนของรัฐอยู่อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การเกิดขึ้นของผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจึงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง การตัดสินใจที่ดีที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหาย แม้ว่าจะเกิดขึ้นต่างรัฐ หรือข้ามพรมแดนก็ตาม การปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมนี้ นำมาสู่การบังคับใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมไร้พรมแดน อันจะเป็นบรรทัดฐานใหม่ที่เกิดขึ้นในกลไกทั้งในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน

¹³³ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ส.19/2560, คดีหมายเลขแดงที่ ส.193/2560, ลงวันที่ 15 กันยายน 2560.

บทที่ 8

ข้อค้นพบเพิ่มเติม และข้อเสนอแนะ

ก่อนปิดโครงการวิจัย ทีมวิจัยได้รับการติดต่อจาก บริษัท หงสาพาวเวอร์ จำกัด ให้เข้ารับฟังการบรรยายสรุปถึงการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าหงสาเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2561 ที่ผ่านมา ณ เมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว¹³⁴ จากการเข้าร่วมรับฟังการบรรยายข้อมูลด้านการดำเนินการเหมือง โรงไฟฟ้าถ่านหิน การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม ด้านการโยกย้ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบฯ ในฝั่งสปป.ลาว ทีมวิจัยพบว่า รัฐบาลสปป.ลาว ได้กำหนดให้บริษัทเอกชนดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยกำหนดให้มีมาตรการด้านต่างๆ ซึ่งเกินไปกว่าที่กฎหมาย นโยบายของสปป.ลาวกำหนดไว้ หรือกล่าวได้ว่า ภายใต้สัญญาสัมปทาน CA (Concession Agreement) บริษัท หงสาพาวเวอร์ฯ ตระหนักถึงปัญหามลพิษข้ามพรมแดน และดำเนินมาตรการมากกว่าที่นักวิชาการและประชาชนไทยรับรู้ อาทิ ทางบริษัทฯ ได้ดำเนินการหลายโครงการพิเศษ (Special Project) ตาม CA ที่มีนัยสำคัญต่อปัญหามลพิษข้ามพรมแดน เช่น การทำแบบจำลองมลพิษทางอากาศที่ประเมินข้ามไปถึงฝั่งไทย และการวัดปรอทจากปลายปล่อง (ปรอทเป็นมลพิษข้ามพรมแดนที่สำคัญ) การติดตั้งเครื่อง AQMS ที่โรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เป็นต้น ซึ่งหลายโครงการพิเศษนี้ได้รับการแนะนำโดยผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่ทำงานให้ที่รัฐบาลลาว (แต่ทางโรงไฟฟ้าหงสาเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณ) อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการยังมีข้อสังเกตต่อการดำเนินการเพื่อประเมินผลกระทบจาก PM2.5 (มลพิษที่ควรต้องให้ความสนใจมากที่สุดตัวหนึ่งเนื่องจากเป็นที่ยอมรับทางวิชาการว่าเป็นมลพิษจากโรงไฟฟ้าที่แพร่กระจายข้ามประเทศได้) ในทุกสถานีเผ่าละวั้ง และจากปลายปล่อง ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่า PM2.5 ออกจากโรงไฟฟ้าเท่าใดและฟุ้งข้ามไปประเทศไทยเท่าใด และ “เป็นไปได้ว่า” น่าจะ ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพเพิ่มเติมจากความเสี่ยงจากกิจกรรมอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในประเทศไทยเองเท่าใด อนึ่งทางโรงไฟฟ้าหงสาแจ้งว่าจะดำเนินการพิจารณาทำการวิเคราะห์ PM2.5 ในทุกสถานีตรวจวัดใน

¹³⁴ ก่อนหน้านี้ ทางทีมวิจัยพยายามติดต่อทางบริษัท หงสาพาวเวอร์ฯ เพื่อขอข้อมูล ขอสัมภาษณ์ ฯลฯ และในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2561 ทางทีมวิจัยได้เชิญให้ทางบริษัท หงสาพาวเวอร์ฯ เข้าร่วมเวทีสาธารณะที่ทีมวิจัยนำเสนอผลการวิจัยฯ ซึ่งในวันดังกล่าว ทางบริษัทหงสาพาวเวอร์ฯ ได้ส่งตัวแทนมารับฟัง และให้ข้อคิดเห็นในเวที และในเวลาต่อมาได้ติดต่อมายังทีมวิจัยว่า ยินดีจะให้ทีมวิจัยเข้ารับฟังการบรรยายสรุป

อนาคต รวมถึงยังมีข้อสังเกตต่อประเด็นสมดุลมวลของปรอท, การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากทุกมลพิษจากโรงไฟฟ้าที่เพิ่มความเสี่ยงพื้นฐาน (Background Risk) ฯลฯ

ในขณะที่ประชาชนอำเภอเฉลิมพระเกียรติ (น้ำช้าง น้ำรี) มีความกังวลจากมลพิษข้ามพรมแดน ด้วยเพราะโรงไฟฟ้าอยู่ใกล้กับพื้นที่ชุมชน และสามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า จากพื้นที่ชุมชนเอง หลายครั้งประชาชนสังเกตเห็นควันจากปล่องโรงไฟฟ้าที่มีลักษณะเปลี่ยนไปจากปกติ (ในมุมมองของประชาชน) ก็ทำให้เกิดความสงสัยและข้อกังวลว่าจะเกี่ยวกับมลพิษหรือไม่ ประกอบกับทิศทางลมที่พัดจากฝั่งลาวมาไทยในช่วงเดือนตุลาคม ถึง กุมภาพันธ์ ในทุกปี ก็ทำให้ประชาชนเกิดความกังวลว่าจะมีมลพิษถูกพัดพามากระทบการประกอบอาชีพและสุขภาพของตนหรือไม่ ประชาชนรับรู้ผลกระทบต่อมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน เช่น การปลดปล่อยแก๊สกรด (SO_2) จากกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ และเริ่มเชื่อมโยงความผิดปกติต่อพืชที่เพาะปลูกเพื่อประกอบอาชีพ (กรณีใบไม้เกิดอาการไหม้ ระบายเคือง) กับมลพิษที่ตนสงสัย (SO_2) เริ่มทำการเชื่อมโยงความผิดปกติทางสุขภาพของชุมชนกับมลพิษที่สงสัย ความสงสัยและข้อกังวลเหล่านี้มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นด้วยไม่มีการสื่อสารข้อมูลที่ชัดเจน และตรวจสอบได้ จากทางโรงไฟฟ้าหงสา หรือรัฐบาลไทยแก่ประชาชนกลุ่มนี้ ความสงสัยเหล่านี้**อาจ**กลายเป็นความเชื่อ และทัศนคติต่อปัญหามลพิษข้ามแดนได้ หากปล่อยให้ขาดการเฝ้าระวัง การสื่อสารความเสี่ยง และการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อไป จะไม่เป็นผลดีต่อโรงไฟฟ้า หน่วยงานราชการไทย และประชาชน

8.1 ข้อเสนอแนะ

- 1) **ประชาชน**ที่อาศัยอยู่ใน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (3) ประกอบกับพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 11 วรรคแรก เพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการโรงไฟฟ้าหงสา รวมถึงดำเนินการกำหนดมาตรการในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่ได้จากโครงการวิจัยนี้เป็นฐานข้อมูลประกอบ
- 2) **ประชาชน**ที่อาศัยอยู่ใน อ. เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 11 วรรคสอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ในการเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลของโครงการโรงไฟฟ้าหงสา

สา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมใน
ฝั่งประเทศไทยรวมถึงมาตรการและวิธีการลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

8.2 ข้อเสนอแนะระยะยาว

- 1) **รัฐไทย** ควรมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือตั้งหน่วยงานใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่
ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน

เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดต่อประสานงานภาคส่วน
ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศในการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน รวมถึง
ให้มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนแก่ประชาชนที่ได้รับหรืออาจจะได้รับ
ผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่ตั้งอยู่นอกเขตประเทศไทย ในการใช้สิทธิต่าง ๆ
รวมถึงการดำเนินคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ อาทิ
หน่วยงานด้านสาธารณสุข (กระทรวงสาธารณสุข) ควรเป็นหน่วยงานหลักในการ
ดำเนินการด้านการป้องกัน เฝ้าระวังความเสี่ยงทางสุขภาพข้ามพรมแดน โดย
ประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่น อาทิ กรมควบคุมมลพิษ รวมถึงเอกชน และเปิดโอกาส
ให้ประชาชนในพื้นที่ ประชาคมในจังหวัดน่าน มีส่วนร่วมรับรู้ และลงมือติดตาม
ประเมินผลกระทบสุขภาพของตนด้วย

- 3) **การผลักดันให้เกิดคณะทำงานร่วมฝั่งไทย สปป.ลาว เพื่อศึกษาประเด็น
ต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน**

แม้โรงไฟฟ้าหงสาจะดำเนินโครงการพิเศษหลายโครงการ และในการดำเนินมาตรการ
การที่เทียบเท่ากับฝั่งลาวในฝั่งไทย แต่กลับขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือการ
สื่อสารไปยังชุมชน หน่วยงานรัฐของไทย ทำให้การศึกษาดังกล่าวจึงไม่ได้รับโจทย์วิจัยที่
ควรทำจริงๆ เพื่อตอบโจทย์ความกังวลของชุมชนฝั่งไทยด้วย จะเห็นได้ว่าในฝั่งลาวนั้นมี
ตัวแทนรัฐบาลลาวที่กำหนดเป็นผู้ชี้แนะว่าควรต้องทำโครงการพิเศษอะไรบ้างเพื่อ
ติดตาม แต่ฝั่งไทยกลับไม่มีตัวแทนของรัฐบาลไทยที่จะทำหน้าที่ตั้งโจทย์เพื่อคุณภาพ
ชีวิตของประชาชน ควรต้องมีคณะทำงานร่วมฝั่งไทยลาวเพื่อศึกษาประเด็นต่างๆที่
สำคัญร่วมกัน และตอบโจทย์ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน

โดยรัฐไทย ทั้งในระดับพื้นที่ และส่วนกลาง ควรดำเนินการให้มีการเจรจากับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน¹³⁵ เพื่อจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดน เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ก่อนริเริ่มดำเนินโครงการ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจากโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างไม่มีช่องว่าง โดยอาจใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวเป็นแนวทางในการพัฒนา

- 4) **รัฐไทย** ควรริเริ่ม ผลักดันให้เกิดกฎหมายในระดับอาเซียนเพื่อกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนในด้านต่างๆ หรือเกิด “ความเสี่ยง” ๗ จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมในระดับอาเซียนอย่างมีส่วนร่วม (ASEAN Transboundary EHIA Law หรือ Transboundary Impact Assessment)
- 5) **เอกชนผู้ประกอบการ** แม้การก่อสร้างโรงไฟฟ้าในเกิดขึ้นนอกเขตดินแดนของประเทศไทย แต่ความเสี่ยง หรือการป้องกันความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นข้ามแดนมายังประเทศไทย เอกชนผู้ประกอบการควรมีการเตรียมความพร้อมรับมือ อันเป็นไปตามหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP)

8.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนผลการศึกษและการพัฒนางานวิจัยในระยะต่อไป

- 1) ทีมวิจัยในส่วนองงาน CHIA มีแผนที่จะดำเนินการในระยะที่สอง โดยมีแผนที่จะทำข้อเสนอโครงการเสนอต่อ สวรส.ต่อไป

¹³⁵ เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวได้กล่าวถึงกลไกการจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมไว้โดยมีการกล่าวถึงข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน และได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าหากเกิดข้อพิพาทลักษณะดังกล่าวขึ้นจะต้องในกฎหมายใดมาใช้บังคับ ในแง่กฎหมายของลาวจึงมีความก้าวหน้ากว่ากฎหมายของประเทศไทย โดยเปิดช่องให้นำข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศลาวเป็นภาคีมาปรับใช้ได้, ดู รัฐบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 มาตรา 77 (ใหม่) ของประเทศลาว

- 2) เพื่อเป็นการสนับสนุน เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะระยะสั้น ข้อที่ 1 และข้อ ที่ 2 รวมถึงการผลักดันให้เกิดการดำเนินการตามข้อเสนอระยะยาว

ในส่วนของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทางทีมวิจัยเห็นว่า ควรจะต้องมีการดำเนินงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อประสานหน่วยงานในระดับจังหวัดน่าน ระดับชุมชน และส่วนกลาง เพื่อผลักดันให้เกิดการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อการป้องกันล่วงหน้า การเฝ้าระวังความเสี่ยง/ผลกระทบต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในอนาคต โดยกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

โดยเริ่มจากการจัดเวทีนำเสนอผลการศึกษาริวิจัยในส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) โดยเชิญหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมโรค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เกษตร ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม (Civil Society Organization-CSO) องค์การอิสระ ฯลฯ รวมถึงบริษัทเอกชนผู้ประกอบการ (บริษัท หงสาวพาเวอร์ จำกัด) โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อเผยแพร่งานวิจัย และเพื่อริเริ่ม ผลักดันให้เกิดการประสานความร่วมมือในการกำหนดทิศทางการดำเนินการดำเนินงานร่วมกันต่อไป

ภาคผนวก

การถอดเทป เวทีนำเสนอ (ร่าง) รายงานการศึกษา และการรับฟังข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบติดตามตรวจสอบผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2561 เวลา 17.00 – 19.00 น.

ณ โรงแรมจันทร์แดงเกสเฮาส์ จังหวัดน่าน

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ได้รับการทาบทามจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่องผลกระทบข้ามพรมแดน เป็นเรื่องใหม่มากๆ เราปฏิเสธไม่ได้เพราะโลกไร้พรมแดน ข้ามไปมาในบ้านเรามีกรณีศึกษาเรื่องโรงไฟฟ้าถ่านหินที่หสา ข้ามชายแดนไทย มีความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบมลพิษทางอากาศ จึงเกิดคำถามว่า ในการป้องกันความเสี่ยงในทางกฎหมายมีระบบอะไรที่จะมารองรับในการป้องกันมลพิษข้ามพรมแดนหรือไม่ และในเรื่องสุขภาพของชุมชน ชุมชนได้รับรู้และรับมือกับความเสี่ยงนี้หรือไม่ เป็นจุดเริ่มต้นที่ได้ทำงานร่วมกันกับนักกฎหมาย พอมาดูเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาเรื่องของSDGs เมื่อมีการลงทุนพัฒนาต่างๆ สุดท้ายต้องมาดูมันสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ ที่สำคัญมันเป็นการร่วมมือกันของประชาคมโลก เขาพูดถึงเรื่องการพัฒนาที่ไม่ทอดทิ้งกัน Inclusive Policy Development

ในกรณีนี้เราเลือกที่จะใช้เครื่องมือ เนื่องจากเป็นเรื่องของความเสี่ยงและชายแดน โจทย์คือเขามีความพร้อมในการรับมือมากแค่ไหน พอพูดถึงความพร้อมและการเตรียมความพร้อม เราเลือกใช้เครื่องมือของการกำหนดสุขภาพชุมชน หลายคนเคยได้ยิน EIA EHIA โดย EIA เป็นการทำให้เอกชนที่จ้างเอกชนมาทำ โดยกรณีหงสาเป็นการทำEIAตามกฎหมายลาว ในประเทศไทยก็มีพ.ร.บ.สุขภาพที่กล่าวถึงการประเมินสุขภาพไว้ และมีการแบ่งเรื่องการประเมินสุขภาพไว้สี่รูปแบบ ดังนั้น เมื่อเป็นการประเมินสุขภาพโดยที่ชุมชนสามารถทำได้เอง จะเรียกว่า CHIA: Community Health Impact Assessment เป็นการประเมินทางด้านสุขภาพรูปแบบหนึ่ง ตามประกาศของคณะกรรมการ...แห่งชาติ และเน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนให้สามารถประเมินผลกระทบได้ด้วยตนเอง และใช้ข้อมูลในการที่จะมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงโครงการหรือนโยบายต่างๆ ดังนั้นจึงเลือกใช้เครื่องมือนี้มาทำงาน แนวคิดเรื่องของการทำ CHIA C เราไม่ได้มองถึงค่าของหมู่บ้าน โดยจะเน้นการค้นหาคุณค่าของชุมชน คือ core value และตัวสุขภาพ โจทย์ไม่ได้มองว่าโรงไฟฟ้าทำให้เกิดโรคอย่างไร เรามองเป็นองค์รวมเรื่องของสุขภาพ ผลกระทบมีการประเมินหลากหลายเครื่องมือที่มีการประยุกต์ใช้หลากหลายศาสตร์ นี่เป็นตัวละคร CHIA ที่นำมาใช้

กระบวนการในการประเมิน มี 6 ขั้นตอน เริ่มจากการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ชุมชนหาคุณค่าหลักของตนเองได้ก่อนโดยใช้ 2 เครื่องมือ คือ แผนที่ชุมชน และตัวไหม์ไนด์การเปลี่ยนแปลงของชุมชน เป็นการประยุกต์ใช้จากด้านมนุษยวิทยา ขั้นตอนที่สองเป็นการศึกษาข้อมูลโครงการและนโยบายในชุมชน เราสร้างกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนให้เข้าใจเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าได้ ขั้นตอนที่สาม เข้าใจเรื่องของสิทธิและกฎหมายที่ตนจะมีส่วนร่วม ขั้นตอนที่สี่เป็นการประเมินผลกระทบและการติดตามประเมินผล ซึ่งงานนี้เราทำข้อ 1 และ 2 เพราะข้อจำกัดด้านเวลา และเป็นพื้นที่ใหม่ที่ยังไม่มีใครไป พอเราลงไปพื้นที่จริงๆ เห็นว่าเป็นสุดขอบชายแดนและห่างไกล เราจึงเน้นการค้นหาคุณค่าหลักของชุมชนและสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เขาเข้าใจข้อมูลโครงการ เพื่อให้เขาแยกประเด็นความเสี่ยงต่างๆขึ้นมา

สภาพหมู่บ้านท่านอาจเห็นจากวิดีโอแล้ว สภาพหมู่บ้านเป็นพื้นที่สูง มีแปลงเกษตร ปลูกข้าวหม่อน อยู่ในหุบเขา รวมถึงที่อยู่อาศัย เราเริ่มทำงานโดยการประสานความร่วมมือกับสาธารณสุขจังหวัด ขอให้พนักงานวิจัยเราอยู่ที่ รพสต. เป็นเวลา 4 เดือนในการมีวิถีชีวิตร่วมกับชาวบ้าน รวมถึงสังเกตการณ์ทำงานของรพสต. ว่าทำงานอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร มีพยาบาลหนึ่งคน นอกจากนั้นเป็นเจ้าของที่สาธารณสุข

พอเราเข้าไปแนะนำตัวว่าเป็นใคร เราเข้าไปทำอะไร จึงเริ่มทำแผนที่ชุมชน ตอนทำแผนที่ครั้งแรก เป็นครั้งแรกที่ทำงานร่วมกับชาติพันธุ์ ที่นี้เป็นชาติพันธุ์ลัวะ มีปัญหาด้านการสื่อสารการใช้ภาษา คนที่รู้เรื่องประวัติศาสตร์ก็จะไม่รู้จักภาษาไทย จำเป็นต้องใช้ล่าม แต่การวาดรูปแผนที่ช่วยได้มากเลยทีเดียว ใช้เวลาสามชั่วโมงเพื่อให้ได้ภาพนี้มา หัวใจของงานวิจัยนี้คือ เราสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่ชาวบ้าน empower ชุมชน เพื่อให้เขาได้บทวนและรู้ตัวเอง

คนที่ทำงานกับเราส่วนมากเป็นอาสาสมัครฯ มาช่วยกันวาด และให้เขานำเสนอ เพื่อให้ฝึกอธิบายบ้านของตัวเอง ตอนแรกจะมีอาการเหนียวอาย แต่ในที่สุดก็สามารถให้สัมภาษณ์แล้ว การทำแผนที่ทำให้เขารู้จักตัวเอง อันนี้คือกิจกรรมวันแรก

ส่วนอันนี้เป็นภาพที่ถูกแก้มาหลายครั้ง เนื่องจากชาวบ้านต้องทำงาน ไม่สามารถทำทั้งวันได้ นักวิจัยต้องตามไปเติมข้อมูล สุดท้ายจะเห็นว่าชาวบ้านจะเติมรายละเอียดเยอะมาก ชาวบ้านละเอียดมาก ไม่ทิ้งชื่อแม้กระทั่งหลังเดียว ชาวบ้านกังวลว่ามลพิษจากโรงงานไฟฟ้าจะทำให้ป่วย จึงลงข้อมูลผู้ป่วยไว้ เพื่อจะรู้ว่าขนาดมีคนป่วยเพิ่มขึ้นหรือไม่ แล้วจึงทำเป็นกราฟพิคออกมา อันนี้เป็นของชุมชนบ้านน้ำลี

ยุทธศาสตร์หนึ่งในการตรวจแผนที่ คือชาวบ้านชอบไปที่ไหนเราก็เอาไปติดไว้ หรือถ้าเป็นรพสต. ก็ให้เขาดูแผนที่ก่อนตรวจ เด็กๆก็ช่วยตรวจด้วย

เครื่องมือที่สองทำไหม์ไนด์การเปลี่ยนแปลง เพื่อดูว่าอดีตอยู่อย่างไร ปัจจุบันเป็นอย่างไร และอยากให้อนาคตเป็นอย่างไร เราลากเส้นให้เขาบอกการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆของชุมชนเป็นอย่างไร ให้

เขาเขียนถ้าเขียนไม่ได้เราก็เขียนแทน และให้เขานำเสนอ นี่เป็นวิธีการที่ทำให้เขาเห็นอดีตและเห็นอนาคต

คนนี้เป็นชาติพันธุ์ม้ง มาช่วยเติมว่ามูลนิธิของเขาเข้ามาเมื่อไร อันนี้เป็นสิ่งที่ชาวบ้านสะท้อนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โรงเรียน สถานือนามัย วิธีการเกษตร เริ่มใช้สารเคมีเมื่อไหร่ ดังนั้นกระบวนการในการทำแผนที่และไทม์ไลน์ จะทำให้เห็นข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของชุมชน

ขั้นตอนต่อมาคือการทำให้ชาวบ้านเรียนรู้เรื่องโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา ว่าโรงไฟฟ้า ถ่านหิน กระบวนการผลิตไฟฟ้าคืออะไร ทำอย่างไร เราเลือกอาจารย์ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ เพราะอาจารย์ศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหินมานานมากกว่า 5 ปีแล้ว หลายๆโครงการในประเทศ จึงเรียนเชิญอาจารย์มาที่นี้ด้วย เราจัดที่กศน. ตั้งแต่ว่าถ่านหินคืออะไร ผลิตไฟฟ้าอย่างไร มีมลพิษอย่างไร ซึ่งข้อมูลไม่ตรงกับข้อมูลที่เคยทราบมาจากฝั่งโรงงานไฟฟ้า นักวิชาสาธารณสุขจะอยู่กับเราตลอด ตั้งคำถามและแลกเปลี่ยนข้อมูล สังเกตเห็นสิ่งที่เกิดกับชาวบ้าน

สุดท้ายเราก็ผลักดันให้ชาวบ้านออกมาพูดว่ามีข้อกังวลอะไรและเห็นความผิดปกติในพื้นที่อะไรบ้าง ให้เขียนลงไปในพื้นที่ ส่วนอันนี้เป็นบ้านน้ำช้างพัฒนา ชาวบ้านมาฟังเยอะมากแม้จะเป็นเวลากลางคืน ชาวบ้านเริ่มตื่นตัวและเริ่มรับรู้สิ่งที่เกิดขึ้น

เมื่อปลายปีที่แล้ว มี ADB เขามีโครงการร่วมกับกรมอนามัย ที่จะดูผลกระทบข้ามพรมแดน เขาลงพื้นที่ โดยได้ประสานงานมาให้ลงมาพื้นที่ และส่งต่อข้อมูลแก่ผู้แทนจาก ADB เป็นครั้งแรกที่ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่อนามัย ลูกขึ้นมาอธิบายข้อมูลที่เขาทำได้

สิ่งที่ได้พบเจอในกระบวนการวิจัยคือ บ้านที่เลือก คือบ้านน้ำช้างพัฒนา และบ้านน้ำลิพัฒนา ที่เลือกเพราะเป็นหมู่บ้านชายแดนก่อนข้ามไปฝั่งลาว หลังจากนั้นไปจะเป็นป่า ชาวบ้านสองฝั่งสามารถเดินข้ามไปมา โรงไฟฟ้าอยู่ติดกับต้นน้ำ ประการมีราวพันกว่าคน การเปลี่ยนแปลงของชุมชนน่าสนใจมาก ที่ยุคแรกก่อนพ.ศ. 2510 ชาวบ้านที่นี้เป็นชาวลัวะ เส้นพรมแดนไม่มีความหมาย ไม่มีการทำเกษตรเพื่อค้าขาย เพาะปลูกเพื่อบริโภค หาชองป่า ไม่มีการเพาะปลูกเป็นแปลง เป็นการเพาะปลูกโดยพึ่งป่า ปี พ.ศ. 2510-2526 เกิดพรรคคอมมิวนิสต์ กระทั่งมีการจัดตั้งต่างๆ และมีอิทธิพลต่อชาวบ้าน และการผสมปนเปกับชาวบ้าน ทำให้ไม่ได้มีแค่ลัวะ หลังจากมีการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์ รัฐไทยจึงตั้งหมู่บ้านขึ้นมาอย่างเป็นทางการ และได้ตั้งชื่อหมู่บ้านน้ำลิพัฒนา และน้ำช้างพัฒนา ดังนั้นประชากรที่นี้ไม่ใช่ชาวลัวะทั้งหมด มีบางส่วนเป็นลัวะ บางส่วนเป็นคนจากอีสาน ทหารเข้ามาบีบปราบโดยการสร้างโรงเรียน อนามัย มีโครงการของราชินี ชาวบ้านจึงเริ่มเรียนรู้การปลูกเพื่อขาย ชาวบ้านนับถือผีเป็นหลัก ปลูกข้าวกินเองแต่ไม่ขาย นำต่อมาจากภูเขาเป็นประปาภูเขา ไม่มีระบบการกรอง ลำห้วยเป็นแหล่งอาหาร ระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน เริ่มมีการปลูกเพื่อขาย เริ่มมีการปลูกหม่อน กาแฟ กล้วย ปัจจุบันที่นี้อันนี้เป็นเศรษฐกิจหลัก และเป็นชาเดียวคือ เป็นชุมชนเกษตร 100 % แรงงานส่วนหนึ่งมาจากลาวเพื่อรับจ้างทำนา มีทั้งแบบไปเข้าเย็นกลับ หรืออยู่ค้างคืนแต่ต้องมีเครือญาติอยู่ในนั้น ชาวลาว

รับจ้างทุกอย่างแต่ยกเว้นคือรับจ้างเก็บหม่อน อาจจะเป็นข้อตกลงของโครงการแม่ฟ้าหลวง เพราะหม่อนผิบบาง และกลัวการติดต่โรคเพราะไม่แน่ใจว่าได้รับการฉีดวัคซีนแล้วหรือไม่ คนลาวที่มารักษาที่รพสต. ก็จะถูกเก็บค่ารักษาพยาบาลตามราคาทุน บางรายซื้อยากลับไป บางรายเจ็บป่วยต้องเดินทางมาจากลาว ในตอนกลางคืนก็จะมีคนเดินทางมา จากที่นี่มาลาวชาวบ้านใช้เวลาเดินทาง 2-3 ชั่วโมง

ข้อมูลที่น่าสนใจคือ ลิกไนต์ที่มาจากเหมืองหงสา มีการปนเปื้อนของโลหะหนัก อย่าง As Pb Mg และ Hg ที่โรงงานไฟฟ้าไม่มีตัวกักปรอท Hg และเครื่องดักจับอื่นๆ มีคำถามเรื่องประสิทธิภาพ ซึ่งมลพิษกระทบต่อสุขภาพและอาจก่อให้เกิดฝนกรด

ระบบเผ่าระวังเน้นเรื่องโรคติดต่อ การเผ่าระวังปรอท แหล่งกำเนิดอยู่ที่ใด เส้นทางรับสัมผัสเป็นยังไง เข้าสู่คนอย่างไร จะเกิดโรคอย่างไร ซึ่งขอเงินจากโรงไฟฟ้ามาพัฒนาระบบ

ชาวบ้านมีข้อห่วงกังวลสองข้อ อย่างแรกคือผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตร เพราะจะทำให้ขาดรายได้ ส่วนเรื่องสุขภาพมาเป็นอันดับรอง ห่วงว่ามันจะสะสมในดินในน้ำหรือไม่ ที่สำคัญแม้จะมีหลักประกันสุขภาพ แต่เวลาที่ไปหาหมอ ค่าใช้จ่ายเยอะเพราะการเดินทาง ตั้งแต่ 1000-4000 รถมอเตอร์ไซด์ 1 คน ใช้เวลาครึ่งชั่วโมง ถ้าไม่มีเงินก็ออกมารักษาไม่ได้ ค่าใช้จ่ายจึงเป็นปัญหาหลัก การเข้าถึงโรงพยาบาลจึงเป็นปัญหาหลัก

เป็นห่วงชาวบ้านเรื่องของน้ำ อาหาร การเกษตร และอาชีพ เมื่อเป็นแบบนี้จะอย่างไรให้รู้ตัวก่อนที่จะป่วย เพราะอาจใช้เวลาหลายปี ถ้าเขาย้ายเข้าเมืองเขามีทักษะอะไรที่ไปทำงานในเมือง จึงมีการทำแผนที่ความเสี่ยง จะทำอย่างไรเพื่อเผ่าระวังความผิดปกติทางการเกษตร ปัญหาเรื่องสารเคมีเรื่องทางทางเดินหายใจ ที่สำคัญชาวบ้านจะทำอย่างไรให้หน่วยงานรัฐมาเกี่ยวข้อง อย่างเกษตรตำบล เพราะเขาอยากทราบว่าการที่ใบกาแพไหม้เกิดจากอะไร หม่อนไม่ออกดอกเกิดจากอะไร ภาครัฐทั้งการเกษตร สาธารณสุข ชลประทาน มาร่วมทำงานกับชาวบ้าน วางระบบเผ่าระวังร่วมกัน

ข้อเสนอแนะของเราคือ คือควรมีการพัฒนาาระบบเผ่าระวังร่วมกันระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และรพสต. เพราะตอนนี้โรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติมีการป้องกันโรคติดต่อ แต่เรื่องปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวกับชุมชนยังไม่มีระบบ ถ้าเราสามารถพัฒนาระบบ ร่วมกับข้อมูลของตรงพยาบาล ผ่านสสจ. สธ. ร่วมกับหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อม และพยายามทำงานร่วมกับโรงไฟฟ้า เพื่อให้มีการเผ่าระวังที่ครอบคลุมมากขึ้น ในระดับกระทรวงที่ยังมีอำนาจไม่พอ ยังมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รัฐบาลไทย เป็นกลไกร่วมกับรัฐบาลลาวได้ ข้อค้นพบนี้ ต่อไปจะพัฒนาเป็นระบบเผ่าระวัง ชุมชนประเมินผลกระทบด้วยตนเองร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงสิ่งแวดล้อมทำงานร่วมกับประเทศลา ให้มีข้อมูลเพื่อป้องกันและลดผลกระทบ

อาจารย์ธรรณี ไพศาลพาณิชย์กุล อาจารย์ใหญ่เรียกข้อเสนอนี้ว่าอย่างไร

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ระบบเผ่าระวังผลกระทบโดยชุมชน

อาจารย์ตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล อยากฟังความเห็นจากทุกท่านก่อน

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 (อ.ธนพล) เป็นงานที่มีข้อมูลที่เป็นเยอะ ทางวิศวะเราสามารถนำข้อมูลไปทำต่อเยอะ เห็นด้วยกับเรื่องการเผ่าระวัง โดยชาวบ้าน เพื่อตอบโจทย์ตัว core value ของชาวบ้านว่าจะอะไรที่เค้ากังวล เป็นเรื่องของการ scoping ที่ตอบโจทย์จริงๆ เพราะบางครั้งเราทำ EIA หรือ EHIA เราไม่ได้ตอบโจทย์เค้าจริงๆ

ข้อเสนอแนะ เป็นงานที่ผมมองออกว่าในอนาคตจะเกิดอะไรขึ้นได้ คือในทางวิศวกรรมสามารถทำแบบจำลอง เป็นสิ่งที่เราจะทำอยู่แล้ว เป็นงานนักศึกษาปริญญาเอกคนหนึ่งที่ทำแบบจำลองอากาศ (air mock) ตรงไฟฟ้าจากน่าน สามารถดูได้ว่ามลพิษตัวไหนที่มีโอกาสภาวะคุกคามของสิ่งที่ชาวบ้านกังวล ไม่ต้องวัดทุกตัวเพราะชาวบ้านอาจมีประเด็นอยู่มาก แต่เราสามารถจำลองเอากรณีที่เราว่าที่แย่ที่สุดโดยไม่เดินตามระบบ เป็นกรณีที่เราแบบล้มเหลว เช่น ปล่องมลพิษเกินมา 3 เท่า จะ ทำเกิดอะไรขึ้น ถ้าระบบล้มเหลว เกิดผลกระทบอะไรที่เป็น core value ชาวบ้าน ดูโอกาสเกิดเพื่อให้เรา screen การเผ่าระวัง ปัจจัยเสี่ยงอาจจะเหลือแค่ 5 ทำให้การเผ่าระวังลงรายละเอียดได้มากขึ้น จึงมองว่าขั้นตอนต่อไปน่าจะจับกับหลักวิศวะ เพราะสามารถทำแบบจำลองอากาศได้ จริงๆ แล้วมีค่า PM 2.5 ที่จะทำให้การฟอร์มในแก๊สเหมือนที่ฮาร์วาดทำ แต่ที่นั่นใกล้มาก จริงๆ แล้วจะยังไม่มีการเปลี่ยนรูป ดังนั้นเท่าที่ดู มลพิษอะไรก็ตาม สามารถใช้แบบจำลองนี้ได้ พอเรารู้ว่ามลพิษใดที่มีโอกาสมาถึงเป็นเป็นภาวะคุกคาม เราก็จะช่วยชาวบ้าน screen

ต่อมาเรา ต้องทำตัว(indicators)อินดิเคเตอร์ของมลพิษ อย่างเช่น ใน EIA จะทำค่ามาตรฐานสุขภาพว่า PM ไม่เกินเท่านี้ พรอทไม่เกินเท่านี้ แต่เรื่องของผลผลิตของการเกษตรจะทำให้ผลผลิตไม่ดี ต้องมีการไปดูงานศึกษาเก่าๆ ว่าฝุ่น ความเข้มข้นเท่าไร ก็ไม่โครกรั่มต่อตารางเมตร จะกระทบ จึงไม่ใช่อินดิเคเตอร์ทั่วไปที่หาได้ง่าย แต่แบบจำลองสามารถตอบได้ ต้องดูว่าชาวบ้านต้องการทราบจากพีชอะไร อาจดูพีชใกล้เคียง เพราะบางอันไม่มีงานวิจัย หรืออาจเสนอว่ามีข้อมูลอะไรที่ต้องทำเสริมซึ่งอาจต้องงานกับทางเกษตรด้วย งานนี้ก็เห็นฐานว่าจะเอาไปทำอะไรต่อได้บ้าง น่าจะดีในการ screen

อาจารย์สมพร เพ็งคำ มีความเป็นไปได้หรือไม่ เพราะเราให้ชาวบ้านในการให้ข้อมูลในเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งเราสามารถเป็นอินดิเคเตอร์ง่ายๆ เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ที่นำมาปรับใช้กับข้อมูลกับการหรือนักวิชาการ เป็นไปโอมาร์กเกอร์ชัดๆ หรือพัฒนาแอปง่ายๆ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 เป็นแนวทางที่น่าสนใจ จริงๆ แล้วเชื่อว่าทำได้ และล้ำสมัยพอสมควร การทำไปอินดิเคเตอร์ เช่น ฝุ่นตกลงใบไม้เป็นตัวเก็บหลักฐานที่ระดับหนึ่ง เราอาจกำหนดดัชนีหนึ่งๆ ขึ้นมา เช่น ดอยสุเทพอินเดกซ์ เมื่อมองไม่เห็นดอยเท่ากับว่ามีมลพิษ มีฝุ่นเท่าไร ฝุ่นตกบนใบไม้ สีน้มีฝุ่นเท่าไร เราต้องรู้ค่ามาตรฐานที่เราพัฒนาขึ้นมาให้สอดคล้องที่ชาวบ้านกังวล

อาจารย์ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล ที่บอกว่าไม่ต้องใส่ทุกตัวที่เป็นความเสี่ยง หมายความว่า ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นแล้วหรือ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 ยังไม่ได้ข้อสรุป เราต้องscreenด้วยแบบจำลองก่อน ถ้าเป็นงานวิศวะ จะต้องทำตามแบบจำลอง อะไรตกไม่ตก ส่วนมากเรื่องสุขภาพ น้อยคนจะไปสัมภาษณ์ชาวบ้านว่ากังวลอะไร แต่จะไปดูว่าในพื้นที่นี้มีปัจจัยอะไรบ้างแล้วไปวิเคราะห์ แม้เป็นไปตามหลักวิชาการแต่เป็นการคิดไปเอง พongานที่ทำด้วย CHIA สโคปมันดีกว่า มันตอบโจทย์ การทำแบบจำลองถ้า receptor ไม่ชัด เราจะยังไม่ชัด จะไม่ทราบข้อมูลจริง การได้ข้อมูลจริงๆจากชาวบ้านน่าเชื่อถือมากกว่า ในทางวิศวะง่ายกว่า จะทำให้เราตอบโจทย์ได้ชัดเจนว่ามลพิษเท่านี้จะเกิดผลอะไรที่ชาวบ้านกังวล ซึ่งอาจจะไม่มีเลย พัฒนาแต่ละเรื่องให้ชัดเจน หาindex เฉพาะตรงนั้นให้ลึก

อาจารย์นันทม คงเจริญ จากที่ตั้งตรงไฟฟ้ามาถึงบ้าน ถ้ามาตามทางมันยังไกล ถ้านับจากรัศมีมันจะใกล้กับโรงไฟฟ้า ที่มีข้อเสนอว่าผู้ประกอบการยังต้องรับผิดชอบ ในทางวิศวะสิ่งแวดล้อมมีหลักการอะไรมายืนยันสิ่งนี้หรือช่วยsupport เรา

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 จะตอบได้ต้องรู้ Main point ก่อน ตัวสิ่งที่ได้รับผลกระทบ receptor คืออะไรเช่นถ้าดูเรื่อง healthอย่างเดียว มลพิษที่จะมาถึงคน ค่ามาตรฐานที่ยอมรับได้คืออะไร แต่ตอนนี้receptorมากกว่าคน มีเรื่องการประกอบอาชีพ ทรัพยากร ถ้าลองรันแบบจำลองว่าสิ่งที่จะมากระทบ คลุมรัศมีเท่าไร ถ้าพูดถึงมลพิษที่ไกลๆอย่างปรอท กับPM2.5 จะไปไกลกว่านั้นเยอะมากๆ

อาจารย์นันทม คงเจริญ จริงๆแล้วเรากังวลน้ำและอากาศ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 ห่วงโซ่อาหารก็น่ากังวลว่าจะสะสม ถ้าสำรวจปรอท รันอากาศน่าจะผ่าน แต่เรื่องการตกสะสม transformแล้วมันจะไม่ผ่านรอบไป ส่วน PM ถ้ารันอากาศน่าจะไม่ผ่าน

อาจารย์สมพร เพ็งคำ พื้นที่ที่เราสำรวจเป็นพื้นที่เพาะปลูกอาหาร เป็นพืชอาหาร ส่งแปรรูปขาย การสะสมในห่วงโซ่อาหารไม่มีใครดู หรือเผื่อระวัง

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 เราทำbaseline ปรอทมันปรึ่มมาก เพราะมีในธรรมชาติแล้ว อะไรที่สะสมมาก ค่อนข้างน่าเป็นห่วง ตอนเราเก็บแล้วขณะโรงไฟฟ้ากำลังเดินเครื่อง1ส่วน3ก็เกินไปแล้วแบบปรึ่มค่าที่ไม่ปลอดภัย ปรอทเป็นมลพิษข้ามประเทศ สามารถแพร่กระจายได้ไกลข้ามประเทศได้ ปรอทศูนย์จะไม่ค่อยตก ต่อมาจะเปลี่ยนเป็นปรอทสองซึ่งจะตก แต่ที่นั่นถ้าปล่อยเต็มกำลัง100%จะมีที่นั่น 10 % และที่เหลือจะไปที่อื่น การเปลี่ยนจาก 0 เป็น 2 จะใช้กระบวนการoxidation คือการให้อิเล็กตรอน จะเปลี่ยนจาก 0 เป็น2 ลมจะพัดมานาน 4 เดือน ลมพัดช่วงตุลา ถึงกุมภาพันธ์

อาจารย์สมพร เพ็งคำ มีข้อมูลเบสไลน์ และทิศทางลม ว่าแต่ละฤดูจะมีลมในทิศทางไหน เราก็นำมาวิเคราะห์ร่วมกับปฏิทินฤดูกาล ว่าช่วงนั้นมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตหรือไม่

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 2(สุมิตรชัย) ถ้านำเบสไลน์นี้มาร่วมกับงานวิจัย น่าจะเห็นความกังวลของชาวบ้านชัดเจนมากขึ้น จากที่อาจารย์พูดจะได้เห็นภาพ เพราะนำมารวมกับงานวิทยาศาสตร์ เพราะ 30 กิโลเมตรนั้นไม่ไกล ทั้งทิศทางลม และปรอท และตอนนี้มีอัตราปริมแล้ว จุดนี้ควรตระหนักแล้ว

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 ถ้าจะทำจริงๆเราต้องเปิดใช้งานแบบจำลองด้วย เพราะเรามีเบสไลน์แล้ว ว่ามันจะตกกี่ปี เรามีแบบจำลองของอเมริกาด้วยว่าจะสมสมได้เท่าไร และต้องซื้อฐานข้อมูลมาเป็นสิ่งต่อไปที่ผมนำมาดำเนินการ ข้อมูลที่ทำEIA ของไทยเชื่อถือไม่ได้เพราะมีช่วงลมนิ่งมาก จะทำให้คำนวณแล้วข้อมูลมลพิษจะต่ำกว่าความเป็นจริง (ซื้อข้อมูลเมการาคา 6 หมื่นบาท)

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ที่เดิมได้เลยก็เอาข้อมูลนำเสนอเกี่ยวกับข้อมูลทิศทางลม และเบสไลน์ใส่เข้าไปเพื่อให้เห็นความเสี่ยง แต่ตอนนี้ยังตอบไม่ได้ชัดเจนเพราะยังไม่ได้รันโมเดล

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่3 แต่ไม่เป็นไร เพราะจะได้กระตุ้นให้มีการตระหนักว่าเราขาดแคลนข้อมูลอะไรบ้าง

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ใช่ จะได้ให้เห็นความเสี่ยง สิ่งที่เราไม่รู้ว่ามีอะไรบ้าง สิ่งที่ต้องทำต่อ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 2 ที่ผมอย่างชี้ให้เห็นคือ คนขายขบไม่ได้ถูกใส่ใจจากรัฐเท่าไร จึงคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นควรจะเชื่อมโยงมาสู่คนในเมือง น่าจะทำให้คนที่เหลือต้องตระหนักได้แล้ว

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 เมื่อเป็นปรอท 0 จะไม่ wait position คือจะไม่ตกง่าย ๆ จึงแพร่ไปได้ไกล แต่ถ้าโดนฝนชะ มันจะตกใกล้ ปรอท 90%เป็นไอ จะลอยไปเรื่อยๆ เมื่อเป็นไอ ปรอทมันจะค่อยๆออกซิไดซ์ โดยไอโซนบ้าง อะไรบ้าง ค่อยๆเปลี่ยนเป็นปรอท2 ในระยะไกล แล้วค่อยๆตกลงพื้นโลก (half live)โดยครึ่งชีวิตของปรอทศุนย์มีเวลา 7 วัน

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 3 (อ.อาภา) ที่แม่เกาะเคยมีการเก็บตัวอย่างดินและข้าวเปลือกในพื้นที่ห่างจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน 30 กิโลเมตร วัดปรอท ปรากฏว่าพบปรอททั้งหมดในพื้นที่ 30 กิโลเมตร อันนี้เป็นลักษณะหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าจะมาถึงนานแน่ๆแต่ปรอทจะค่อนข้างซับซ้อนเพราะมีอยู่ในรูปปรอท0 เป็นไอ และรูปparticle phase ที่เกาะอยู่กับฝุ่น ถ้าโดนฝนก็จะลงมาเป็นdry preposition หรืออยู่ในรูปของฝุ่น ที่อยู่ในตัวได้เลย ถาลงมาในรูปฝนตกจะเข้าสู่ในห่วงโซ่อาหารได้ง่าย การที่จะใช้ชาวบ้านวัดปรอทค่อนข้างยาก เพราะเป็นเรื่องซับซ้อน เพราะปริมาณความเข้มข้นในสิ่งแวดล้อมนั้นต่ำมาก ประเทศไทยเองก็วัดได้ไม่กี่ที่ พูดถึงเป็นPPT ไม่ใช่ส่วนในล้านส่วน มันน้อยกว่านั้น จริงๆแล้วเหมือนเราจะเน้นเรื่องมลพิษในอากาศ แต่ไม่ค่อยทราบเรื่องน้ำไม่เห็น tollpro เลยไม่ทราบว่าจากเหมือง น้ำใต้ดินจะเชื่อมมาถึงพื้นที่ยังงัย เพราะไม่เห็นภาพความสูง ว่าตรงไหนสูงหรือต่ำ เพราะที่แม่เกาะพบการปนเปื้อนสารหนูในน้ำเยอะจากการทำเหมืองแร่ จะมีมลสารที่เกิดจากเหมืองแร่และโรงไฟฟ้า และที่ทิ้ง

ซีเก้ ซึ่งเป็นแหล่งอีกอันหนึ่ง ต้องดูว่าเส้นทางน้ำจากเหมืองหงสาวมาถึงน่านรีเปลา มาทางข้างล่างก็ได้ มาทางฝนได้อันนี้ต้องดูเชิงรายละเอียด

ส่วนที่ให้ชาวบ้านสามารถทำอะไรง่าย ๆ ได้ อีกวิธีที่จะดูว่าพื้นที่เรามีการปนเปื้อนของมลสารทางอากาศจากโรงไฟฟ้า ง่าย ๆ แต่ไม่บอกในเชิงปริมาณ คือการเก็บตัวอย่างฝุ่นละออง แล้วดูจากฝุ่นผ่าน กล้องจุลทรรศน์ที่กำลังขยายสูง ๆ ที่จุฬาก็มีกล้อง กลุ่ม fly ash (เถ้าลอย) จะเป็นกลม ๆ วาว ๆ ฝุ่นที่มาจากเหมือง จากดิน ฝุ่นที่มาจากเผาไหม้ กับฝุ่นที่มาจากโรงไฟฟ้าจะมี morphology ต่างกัน รูปร่างต่าง แต่ไม่สามารถบอกเชิงปริมาณได้ รู้แต่ว่าเจอ แต่ต้องเก็บตัวอย่างในที่ที่เหมาะสมถึงจะเจอ ประเด็นเรื่องการเลือกสถานที่เก็บตัวอย่างสำคัญมาก เพราะที่ตั้งไม่ดีก็จะไม่เจอ

อีกเรื่องที่ญี่ปุ่นชาวบ้านเก็บตัวอย่างเรื่องกรด เพราะพบซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่ญี่ปุ่นวัดด้วยการวางกระป๋องบนหลังคาเพื่อดูการกัดกร่อน วางไว้และสังเกต หรือใช้กระดาษลิตมัสวัดจากน้ำฝน มีรพ. สด. ก็น่าจะทำได้ หรือใช้ผ้าขาวเก็บฝุ่นในอเมริกา ชาวบ้านใกล้โรงเหล็ก มีการเก็บฝุ่นที่หน้าต่างบ้านทุกวัน ใส่ขวดไว้ 365 วันและนำไปฟ้องศาล

อีกอย่างที่ชาวบ้านทำได้คือการพัฒนา แบบบันทึกมลพิษ ชาวบ้านทำได้ ว่าเขาเจอกลิ่น หรืออะไรผิดปกติ ให้ชาวบ้านบันทึก ซึ่งเราสามารถนำข้อมูลมาเป็นข้อมูลสถิติเชิงวิทยาศาสตร์ได้ เป็นงานวิทยาศาสตร์ชุมชน ต้องออกแบบว่าแบบบันทึกเป็นยังไง ที่ต่างประเทศทำกันจะทำให้ใกล้โรงกลั่นน้ำมันที่มีปัญหาเรื่องกลิ่นเยอะ มีแบบบันทึกให้ชาวบ้านบันทึก ซึ่งสามารถประสานกับทาง Thai PBS ซึ่งพัฒนาแอปพลิเคชันชื่อ seesite เราสามารถ marks จุดที่มีปัญหาลงไปในแอปฯ ได้ จะได้ข้อมูลสถิติ ที่เป็นข้อมูลเชิงชุมชน แต่งานทางวิทยาศาสตร์อาจต้องพึ่งอาจารย์ปอม ที่นานไม่แน่ใจว่าจะโดนผลกระทบจากแม่เกาะด้วยหรือไม่ในบางฤดู ที่บอกว่าปริมฯ แล้วไม่รู้ว่ามีมาจากไหนบ้าง มาจากจีนรีเปลา แต่อยาก ให้กังวลเรื่องสารหนู ไปอีกเรื่อง เพราะที่แม่เกาะเจอเยอะ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 4 จริวๆ เรื่องอินดิเคเตอร์ก็คิดไว้เหมือนกันว่าน่าจะมีอะไรที่เป็นรูปธรรมสามารถทำได้สองข้อ เป็นเบสไลน์ที่ชุมชนร่วมทำและอีกเรื่องเป็นการเสริมแรงภายในชุมชน พอได้เบสไลน์แล้ว โดยเฉพาะคอมมูนิตีแม๊ป แต่ขอพูดในเชิงประชากร ประชากรเรามี DSF หรือ HDSF ที่รวมเรื่องสุขภาพไปด้วย แต่จะไปดูที่มาตรวัดที่วัดท้ายๆ อย่าง อัตราการตายของเด็ก หรือมารดา ผลกระทบมันเกิดขึ้นเร็ว เราไม่น่าจะรอไปถึงการเจ็บป่วยหรือการตาย เราควรจะมีแมทริกซ์ จากที่ข้อมูลจากชาวบ้าน เกี่ยวกับสุขภาพของประชากร และการเปลี่ยนแปลงของประชากร เกิด ตาย ย้ายถิ่น เก็บโดยประชากรจะดีที่สุด แรงงานที่เข้ามาไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายทั้งหมด ดังนั้นคนในชุมชนเป็นคนคัดกรองที่ดีที่สุด และจะขึ้นมาเป็นอินดิเคเตอร์ไม่ใช่ใช้เพื่อนักวิชาการเท่านั้น ควรให้ชาวบ้านอ่านรู้เรื่อง รู้ทั้งวิธีการเก็บและวิธีการวัด อีกเรื่องคือคอนเทมิเนชั่น พาร์เวย์ ไม่ใช่แค่ดูใบไม้ไหม้แล้วจบ ต้องไปดูว่าเมื่อใบไหม้แล้วต่อไปคืออะไรต่อ สอง สาม สี่ นักวิชาการต้องช่วยคิดเพื่อเวลาประชาชนจะนำไปใช้ อันนี้เป็นงานโมเดลต้นแบบที่จะเอาไปใช้ อีกเรื่องจะเอาไปใช้คือคู่เปรียบเทียบ ถ้าคุณสามารถหาคู่เปรียบได้

ได้ทั้งฝั่งไทยและลาวจะดีมาก ฝั่งไทยอาจหาชักสองชุมชน ที่ใกล้และไกลจากโรงไฟฟ้า แล้วแต่ข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมหรือวิทยาศาสตร์ ที่จะไม่ได้รับผลกระทบ นั้นหมายความว่าถ้าชุมชนที่มีเบลนด์คล้ายกัน อยู่ไกลออกไปถ้าเขาดำเนินชีวิตปกติเขาจะเป็นแบบนี้ ดังนั้น การเปรียบเทียบจึงจำเป็น เพื่อให้ผล น่าเชื่อถือ แล้วบอกว่าได้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริงๆ เพราะการมาเก็บข้อมูลหลังที่โรงไฟฟ้าเปิด มาแล้วทำให้ข้อมูลด้อยไป อีกเรื่องน่าได้รับการประกาศจาก WHO ว่าเป็น save community ซึ่งมีดัชนี เกี่ยวกับดัชนีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ถ้าเราเล่นตัวนี้ ไม่ว่าจะลมนจะพัดไปไกลแค่ไหนก็ต้องดูแลน่าให้เป็น save community อยู่ดี

อาจารย์สมพร เพ็งคำ การเป็น save community จะประเมินอย่างไร

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 4 เป็นของ WHO มีราว 10 อินดิเคเตอร์ สามารถถูกถอดได้ จากตัว รายงาน ในรายงานจะบอกว่ามีประชากรเท่าไร แต่ไม่บอกว่าชาย หญิงเท่าไร เพราะจำเป็นที่เราจะ นำไปใช้ในอนาคต การใช้คำว่าคนต่างดาว เราเข้าใจว่าเป็นถ้อยคำทางกฎหมาย แต่เราจะไม่ค่อยสบาย ใจเท่าไร แต่เป็นไปได้หรือไม่ที่จะหาว่ามีกลุ่มคนเหล่านี้เท่าไร อย่างไร เวลาที่เราศึกษาจะมีกี่คน เพื่อให้เห็นการเข้าออกของคนในชุมชน เพราะเราไม่ทราบว่าการเข้าออกพื้นที่ของคนในชุมชนมีผลต่อ ระบบสุขภาพด้วยหรือไม่ ถ้าไปดูข้อมูลสุขภาพของ รพสต. จะเป็นข้อมูลของทั้งหมดหรือไม่ หรือว่าแยก เป็นคนในหรือนอกพื้นที่ พอเห็นว่าในข้อมูล ไม่แน่ใจว่าชุมชนอยู่ในทิศทางใดของเหมือง เพราะจะ สามารถบอกถึงระบบน้ำ รวมถึงอากาศ ทิศของที่ตั้งจะเป็นตัวบอกทางลมในฤดูกาลต่างๆ ข้อมูลหลังๆ มีการอ้างแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ควรจะมีการอ้างอิงข้อมูลที่ชัดเจน เพราะอนาคตเมื่อมีการนำข้อมูลตรง นี้ไปใช้ จะสามารถมารบอบอกได้นำข้อมูลมาจากไหน ไม่อย่างนั้นจะเป็นปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ บนพื้นฐานของการจะนำหลักฐานฉบับนี้ไปเป็นพยานหลักฐานในฐาน

อาจารย์ดร.ไพศาลพาณิชย์กุล ต่อไปในส่วนของทีมกฎหมาย เนื่องจากเราส่งเอกสารให้ ทุกท่านแล้ว จึงอย่างฟังคอมเมนต์ของแต่ละท่านมากๆ

อาจารย์สงกรานต์ บ่องบุญจันทร์ ผมและอาจารย์นัทมนรับผิดชอบตอบคำถามหลักคำถาม เดียว คือ มีกลไกอะไรบ้างทั้งในไทยและลาว ที่จะจัดการปัญหามลพิษข้ามพรมแดน อันดับแรก มาดูว่า ทำไมเรื่องนี้ถึงสำคัญ ในมุมมองกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าเรามีสิทธิอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่ง เชื่อมโยงกับสิทธิในการมีชีวิตอยู่ สองสิทธินี้เป็นปัจจัยเอื้อให้มนุษย์มีชีวิตต่อ เป็นฐานที่ทำให้สิทธิในการ มีชีวิตอยู่เป็นจริงในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันเป็นฐานให้รัฐมาจำกัดสิทธิประชาชนเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อม ด้วย โดยกฎหมายไทยจำแนกเป็นสามประเด็น 1 กฎหมายอะไรบ้างที่รับรองสิทธิมีชีวิตและอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดี 2 มีกฎหมายอะไรที่กำหนดมาตรการเพื่อปกป้องสิทธินี้ 3 มีกลไกอย่างไร

อย่างแรก ดูจากรัฐธรรมนูญปี 2550 เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 พูดถึงสิทธิการมีชีวิตอยู่ และการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย ในมาตรา 67 นอกจากนี้ยังปรากฏในพ.ร.บ. สุขภาพ แต่ในรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันไม่ได้พูดถึงอย่างชัดเจน จึงไปดูคำสั่งศาลปกครองสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญ 2557 มีการตีความว่า สิทธิชุมชนและการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในมุมของกฎหมายเป็นเรื่องจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ แม้ไม่ถูกเขียนไว้แต่สามารถมีผลบังคับ ในแง่ปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนไว้อย่างชัดเจน แต่จากคำสั่งศาลปกครองนี้และพ.ร.บ.สุขภาพได้กล่าวถึงอย่างชัดเจน

ต่อมาในแง่ของมาตรการ ในรัฐธรรมนูญเขียนไว้ในเรื่องของารมีส่วนร่วม สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และหน้าที่ของรัฐในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในรัฐธรรมนูญ 2560 เหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีในสิ่งแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ในกฎหมายลำดับรองก็เขียนรับรองไว้ประการแรกคือ การเขียนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ ที่อกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการป้องกันสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้น พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พูดถึงการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่พูดถึงการอนุมัติอนุญาต และการกำกับควบคุมกิจการที่เฉพาะเจาะจงกรณีนี้คือโรงไฟฟ้าหงสา

อย่างที่สามคือ กลไกที่จะทำให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิเป็นจริงในทางปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นหน่วยงานทางสาธารณสุข พูดถึงเรื่องสุขภาพทั่วๆไป การศึกษาเกี่ยวกับภัยคุกคามทางสุขภาพ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ กลุ่มที่สองดูเรื่องการควบคุมมลพิษและป้องกันสิ่งแวดล้อม คือ กรมควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ควบคุมมลพิษและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ร่วมมือกับต่างประเทศในการจัดการมลพิษ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม กลุ่มที่สามคือหน่วยงานอนุมัติ อนุญาต คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องการออกใบอนุญาตโรงงานไฟฟ้า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจออกใบอนุญาตโรงงาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตในการทำเหมือง หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ตามมาคือการกำกับควบคุมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หน้าที่ของเรามีสองด้านคือการอนุมัติและการควบคุม

ส่วนที่สี่คือ ศาล เป็นไปได้คือศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจการพิจารณาต่างกัน ศาลยุติธรรมจะเป็นคดีละเมิด ข้อสังเกตแรกคือ ทั้งสองศาล มีการปรับตัวโดยมีการตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมในทั้งสองศาล โดยมุ่งหมายให้การพิจารณาคดีเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประการต่อมา การออกกฎหมายไม่มุ่งไปที่ประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดน ถ้าเกิดปัญหาในไทยจะจัดการปัญหาอย่างไร และเราไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนซึ่งเป็นผลสืบเนื่องกลไกและกฎหมายที่มีอยู่ทำหน้าที่ป้องกันปัญหามลพิษภายในประเทศเท่านั้น ต่อไปจะเป็นส่วนของอาจารย์นันทน

ในส่วนของประเทศลาว แบ่งเป็นสามกลุ่มเช่นกัน ในรัฐธรรมนูญกล่าวถึงแต่สิทธิในการมีชีวิตเท่านั้น ซึ่งก็คล้ายๆกับนานาประเทศที่สามารถตีความว่าการมีชีวิตที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของการมีชีวิต สองคือการกำหนดหน้าที่ของรัฐ และประชาชนในการปกป้องสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการร้องทุกข์ มีการกำหนดให้โรงไฟฟ้าต้องทำ EIA พูดยุติถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมกฎหมายว่าด้วยไฟฟ้า พูดยุติถึงการจัดทำรายงานผลกระทบจากการทำโรงงานไฟฟ้า ในแง่ของหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ โดยกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่จะกำกับควบคุมการประกอบกิจการพลังงาน ส่วนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะดูแลเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมและ EIA เป็นหลัก

ที่น่าสนใจที่เราอาจเรียนรู้จากลาวคือ ลาวมีการพูดถึงการแก้ไขข้อขัดแย้งในทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ระหว่างการร่างกฎหมาย ลาวมีการคำนึงถึงเรื่องผลกระทบข้ามพรมแดน เมื่อเกิดปัญหาจะจัดการอย่างไร นอกจากนั้นยังพูดถึงเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นกฎหมายลาวเขียนให้ต้องใช้กฎหมายลาวเป็นหลัก ตามด้วยสนธิสัญญา และกฎหมายระหว่างประเทศตามลำดับ ในแง่กฎหมายลาวมองถึงเรื่องปัญหาที่อาจเกิดกลไกจัดการปัญหาในระดับหนึ่ง ในปี 2555 เป็นหลักการกว้างๆ ไม่มีการกำหนดตัวละครหลัก และยังไม่พูดถึงเรื่องการคุ้มครองเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตามกฎหมายลาวมีความก้าวหน้ามากกว่าไทย

ข้อค้นพบคือ ยังมีช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตที่ดีและการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งสองประเทศ เพราะไม่มีกลไกคำนึงถึงการจัดการอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะในไทย เพราะในอดีตยังไม่มีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ตามตะเข็บชายแดน แต่ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ไทยมีแนวโน้มที่แสวงหาพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้าน แนวโน้มที่ไทยจะทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น

ข้อเสนอระยะสั้น ชาวบ้านในพื้นที่ฝั่งไทยมีสิทธิขอให้รัฐดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าหงสา สองขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลจากโรงไฟฟ้าหงสาในผลกระทบที่อาจเกิด ที่แน่ๆ กพล. มีข้อมูลแน่ แต่ยังไม่เปิดเผย ข้อเสนอระยะยาว ควรมีการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเมื่อมีปัญหามลพิษข้ามพรมแดนซึ่งสัมพันธ์กับลาว สอง แนวโน้มที่รัฐไทยมีแนวโน้มที่จะหาพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น รัฐไทยควรมีหน่วยงานจัดการปัญหามลพิษข้ามพรมแดนด้วย สาม หน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ไปดำเนินโครงการต้องจัดทำ EIA ที่มีมาตรฐานไม่น้อยกว่าที่ทำในประเทศไทย ส่วนต่อไปเป็นเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอาจารย์นัทมน

อาจารย์นัทมน คงเจริญ มีหลายท่านเป็นนักกฎหมาย และเป็นผู้เชี่ยวชาญคดีสิ่งแวดล้อม มีข้อพิจารณาสามเรื่อง เรื่องแรกคือหลักการพื้นฐานที่เอามาจาก Stockholm 1972 เรื่องแรกคือเรื่องอำนาจอธิปไตย แม้รัฐมีอำนาจอธิปไตยของตนแต่ต้องรับผิดชอบที่เกิดขึ้น ซึ่งเชื่อมโยงกับเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ประเด็นที่สองเรื่อง ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ transporter corporation และสามเป็นกรณีศึกษา

สาระสำคัญที่อยากชวนทุกท่านดู คือ จากเดิมพวก Stockholm 1972 เป็น soft law รวมถึงรายงานการวิจัยเช่นกัน แต่ว่าสิ่งที่อยากพูดถึงต่อไปคือการกล่าวว่าเหล่านั้นไม่ใช่ soft law อีกต่อไป จากการอ้างอิง

ด

า

ม

UN resolution รัฐสมาชิกต้องทำกฎหมาย เป็นกลไกกฎหมายระหว่างกันเพื่อรับรองเรื่องอธิปไตย และ ความรับผิดชอบของรัฐ

กฎหมายต่างๆอย่าง Paris agreement รวมถึง Ramsar Convention ถ้ามีการก่อกมลพิษขึ้น ตามหลัก PPP ผู้ก่อกมลพิษต้องรับผิดชอบ ไม่ว่ามันจะข้ามแดนไปที่ไหนก็ตาม ตอนแรกก็เกรงเหมือนกันว่ามันเป็นเพียงsoft law จึงอยากฟังความเห็นของท่าน

การยกระดับการเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เพราะตอนแรกเป็นการเขียนสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีพันธกรณี อย่างใน Paris agreement รวมถึง Ramsar Convention UNFCCC มีกระบวนการคู่ภาคีมีกระบวนการให้รัฐดำเนินการตาม อย่างแรก มันจะไม่ใช้กฎหมายจารีตอย่างเดียวแต่มีสนธิสัญญารับรองเอาไว้ ซึ่งล่อกับเคลที่จะพูดต่อไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังกลัวว่าจะเป็น การอ้างลอยๆ

เรื่อง ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ transporter corporation ไปดูจากฐานข้อมูลที่ทีมวิจัย ทำจะเห็นองค์ประกอบของการข้ามแดน ไม่ว่าจะเป็นที่ทวายก็มีความคล้ายคลึง มีความเกี่ยวข้องกับรับ ไทย ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี ไม่ได้คาดหวังจะไปฟ้องร้อง การ ทำ EIA การตรวจสอบระหว่างกัน เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดี และการบริหารจัดการที่ดี จนเรา ไปถึงขั้นของ SDGs ในส่วนของกิจการพลังงาน กระบวนการผลิตพลังงานต้องเป็นพลังงานสะอาด

SDGs มีสภาพบังคับแค่ไหน ไทยมีแผนพัฒนาฯ ลาวมีบ้านบุโฆษณาหนักกว่ามีการทำ CSR และ SDGs ด้วย แต่ปัญหาคือหยุดแค่মনพรมแดน ซึ่งจริงๆไม่จริงเป็นอีกประเด็น ถ้าดูจากรัตติมาจาก งานของท่านอื่น เท่ากับว่าความรับผิดชอบไม่ได้หยุดแค่นั้น เพราะมันแผ่ขยายไปทั่ว บ้านบุต้องทำ CSR กับเราด้วย และ Business and Human Rights ขอยกเป็นหลักการพื้นฐานเท่านั้นก่อน

อย่างที่ได้อธิบายไป มุ่งเน้นให้ผู้ประกอบการมาสนใจชาวบ้านที่อาจได้รับผลกระทบ อาจต้องอาศัยหลักการทางด้านวิทยาศาสตร์มาช่วยในการสนับสนุนว่า ไม่ใช่แค่การนับเส้นเขตแดน แต่มันคือ รัศมีของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ย้อนกลับไปในหลักการที่ได้กล่าวมาว่า ไทยและลาวมีข้อผูกพัน ะหว่างกันตามมติกฎหมายระหว่างประเทศ UN resolution คู่กรณีมีหน้าที่ต้องทำ ซึ่งโดยทั่วไปเป็น recommendation ซึ่งสามารถยกระดับเป็น legal binding ได้ถ้ามีผลกระทบต่อความปลอดภัยและ สันติภาพ อ้างอิงจาก UN Charter ดังนั้นถ้าถึงขั้นนั้นจริงๆ อาจจะไปกับมือลาว ว่าต้องทำ

ในเรื่องของ share holder ผู้ประกอบการจะมีความรับผิดชอบเท่าที่จดทะเบียน ส่วนผู้ถือหุ้นที่มีส่วน ของไทยด้วย ในแง่ของกฎหมายภายในของ US ที่วางหลักให้ผู้ประกอบการและผู้ถือหุ้นต้องรับผิดชอบต่อ ความเสียหายที่เกิดด้วย เพื่อจูงใจว่าตอนนี้มีหลักการเรื่องนี้แล้ว มีความคาดหวังสองประการ คือ ทำ

EIA ในฝั่งไทย เป็น CHIA ของอาจารย์หนู่ย สองคือมีระบบเข้าไปตรวจสอบ อย่าง หน่วยงานสาธารณสุข หรือ WHO เพื่อให้ผู้ประกอบการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ

กรณีศึกษา มีหลายเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่อง แรมซ่า เคสที่น่าสนใจ และนี่กฎหมายมลพิษข้ามแดนศึกษากันคือ กรณีที่แคนาดาเหมืองส่งผลไปยังสหรัฐ รวมไปถึงระเบิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่รัสเซีย เข้ามารับผิดชอบ แต่ปัญหาของสองกรณี โดยทั่วไปข้อพิพาทข้ามแดนจะจบลงที่อนุญาโตตุลาการ ICJ รับรองว่าแม้เป็นการตกลงในระหว่างอนุญาโตตุลาการ ภายใต้แนวคิดแรก ถ้ามีการใช้แนวคิดนี้ตัดสินไม่ว่าจะเป็นคดีศาลโลก หรือ อนุญาโตตุลาการ ICJ รับรองการมีคำตัดสินเหล่านี้ เลยอยากจะชวนคิดว่า อำนาจอธิปไตยและความรับผิดชอบของรัฐ เป็นข้อผูกพันทางกฎหมายแล้ว สองข้อตกลงต่างๆในรายละเอียดของกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อให้มีการตรวจสอบและการมีส่วนร่วม

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 5 อาจจะพูดในอีกแง่มุม เป็นแง่มุมของสิทธิมนุษยชน Right to Health เราต้องเริ่มดูจากตราสารตัวแรก ที่มีผลผูกพัน คือ UDHR และ UN Charter และคำตัดสินของ ICJ มารองรับว่า การจะแทรกแซงกิจการของรัฐต้องมีสามเงื่อนไข อย่างแรกคือกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และหลักข้อตกลงร่วมระหว่างประเทศ

ตราสารอีกประเภทที่เป็น soft law อย่าง ICESCR ICCPR มันสามารถตอบอะไรได้หลายๆอย่าง ถ้าจะดูกฎหมายอะไรหลายอย่าง alien tort law ของอเมริกาที่เอาผิดกับบริษัทข้ามพรมแดนที่ทำละเมิด มีกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย กรณี royal black company ถ้าดูจริง คดีที่มีการละเมิดที่พม่า ถ้าบริษัทสัญชาติอเมริกันไปทำละเมิด ไปละเมิดกฎหมายชาติพม่า เป็นตีความให้สิทธิในการมีชีวิตเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศ ต้องผ่านทางปฏิบัติหลายๆประเทศ

คำถามคือ ในทางระหว่างประเทศและ UN มีแนวทางว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐมีหน้าที่ต้องไปจัดการเอกชนที่ทำละเมิด แต่ตัวแนวปฏิบัตินี้ยังมีลักษณะเป็น soft law อยู่ดี ตอนนี้รัฐไทยต้องดึงตัวนี้ให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติให้ได้

ขอกล่าวอ้างนี้ค่อนข้างอ่อน แต่ก็สนับสนุนของอาจารย์นั่นแหละว่าการผลักดันให้มีเขตอำนาจสากล ไม่ว่าจะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การค้าทาส เป็นต้น ให้เป็นเรื่องเขตอำนาจสากล ไม่มีข้ออ้างเรื่องอำนาจอธิปไตย แต่การจะเป็นจารีตระหว่างประเทศไทย ต้องมีสององค์ประกอบที่ต้องค่อยๆพัฒนาไป

กฎบัตรอาเซียน เขาพูดถึงมลพิษในพื้นดิน ไม่รู้ว่าจะสามารถนำมาผูกพันได้หรือไม่ เพราะแต่ละประเทศผูกพัน

อยากจะให้ทั้งไทยและลาวมีมาตรฐานในการทำ EIA แต่ในฐานะนักสิทธิมนุษยชน อยากให้เป็น การทำการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปเลย เพราะจะมีรายการควบคู่กันไป เมื่อมีปัญหาสิทธิมนุษยชนให้เอาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาจัดทำรายงานด้วย

ในเรื่องความเสียหายการทำละเมิดข้ามพรมแดน เอกสารMaastricht principlesที่รวมหลักการของ ICESCR ให้เป็นรูปธรรมว่าเป็นอย่างไร อาจไปเสริมได้

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 6 ผมมีสองสามคำถาม ในเรื่องที่อาจารย์นัทธมนถาม และสองสิ่งที่โจทย์วิจัยต้องการ เราต้องการอะไร ให้ไทยรับผิดชอบ หรือให้ลาวรับผิดชอบ หรือใครต้องร่วมรับผิดชอบ ผมไม่แน่ใจว่าเป็นการสำรวจแนวคิด แต่อีกโจทย์คือไทยต้องทำอะไรให้ครอบคลุมปัญหา ในทางด้านทฤษฎีผมชวนคิดนอกกรอบไปเลยเป็นเรื่องที่สาม

ถ้าชวนถกแนวคิดเรื่องการรับผิดชอบข้ามพรมแดน มีพัฒนาเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศหรือไม่ มันจะมีงานสองทิศทาง ถ้าอาจารย์นัทธมนถามแบบนี้ คืองานหลังปี 70 มันเริ่มมีเทรนด์ที่รูปแบบนี้ที่รัฐต่างๆควรมีการนำมาพูดถึง มีสองร้อยอนุสัญญาพูดถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งมันมีทั้งข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้ง เป็นไปได้ทั้งหมด

ข้อที่สองการมีข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ มีการรับรองหลักการความรับผิดชอบของรัฐไว้ในกติกาประเภทสนธิสัญญาแล้ว ตรงนี้เป็นจุดที่กำลังมองว่า ในระบบในการต้องถามหาว่าใครต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง มันมีสองแบบ แบบแรก คือการเปิดกฎหมายเอาผิดเลย อย่างที่สองคือการสื่อสารกัน เป็นไปได้ที่จะสื่อสารกันได้เพราะไทยไปลงทุนที่ลาวเยอะ มีโอกาสที่เราไปสร้างความร่วมมือโดยที่อาจจะไม่ถึงขั้นการสร้างเป็นสนธิสัญญา อย่างสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสองฝั่ง สิทธิในการให้คามยินยอมล่วงหน้า ในลักษณะของกลุ่มสิทธิ ขณะเดียวกันอยากให้ประชาชนมีส่วนร่วม ค่อยๆยกระดับให้เป็นข้อตกลงทั้งสองฝั่ง ในระบบความตกลงข้อรับผิดชอบ ในอเมริกาและแคนาดาเมื่ออยู่ เป็นรูปแบบของ ad hoc tribunal แต่เราไม่มี ในกรณีนี้พอทะเลาะกันถึงจุดหนึ่งแล้วตอนนี้มันเพิ่งจะเป็นช่วงแรกของการเปิดทำโรงไฟฟ้า และถ้าคาดว่าอีกสองปีจะหาข้อระงับข้อพิพาท เลยคิดหาถ้าจะหาความร่วมมือ เพื่อให้ได้ค่าเสียหาย ก็อาจจะมีการยอมจ่าย แต่มันเป็นสุดสายไปเลย จึงเกิดคำถามที่สามว่า การเยียวยาแบบไหนในอนาคตที่เราต้องไปเรียกกับลาวหรือกับบริษัทไทย หรือกับใคร เป็นเรื่องที่ต้องคุยกันอีกหลายเรื่อง

ประเด็นที่สอง ต้องการให้ใครทำอะไร ตัวผู้เล่นในเกมมี ในส่วนผู้ได้รับผลกระทบ คือตัวรัฐไทยเอง แต่ต้องบอกให้ได้ว่าเสียหายแค่ไหน ต้องเสียหายในระดับรุนแรง seriousness เป็นข้อพิจารณาในเชิงคดี ผมไม่ทราบว่าคุณภาพของความเสียหายจะเพียงพอต่อการเข้าสู่กระบวนการเยียวยาหรือไม่

ใครต้องทำอะไรในระหว่างนี้ เราโฟกัสเฉพาะฝั่งไทยทั้งหมด ผมไม่ทราบว่าคุณภาพลาว กฎหมายเปิดช่องให้มีการคุยกันระหว่างสองรัฐ ช่องนี้ดูจะเป็นทางออก ตอนนี้ยังไม่มีข้อมูลว่าให้รัฐไทยทำอะไร อีกทางคือการใช้กลไกทางเศรษฐกิจ คือต้องการให้มีการรับผิดชอบ การจ่ายอะไรบางอย่าง ดังนั้นในส่วนนี้จะมีสองส่วนคือการทำงานร่วมกัน จ่ายเงิน การติดตั้งอุปกรณ์ต่างๆ สองคือการเข้าช่องสิทธิมนุษยชน แล้วมาร่วมกับด้านธุรกิจครับ เป็นการคิดเร็วๆ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 7 ประเด็นแรก ข้อเสนออาจารย์สงกรานต์ ดีในแง่ที่มันน่าจะมีการตกลงข้ามพรมแดน และอยากเพิ่มเติมว่า กระบวนการก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้วแต่อยู่ระหว่างดำเนินการ เราไม่ได้บอกว่าชาวบ้าน อนาคต จะเข้าไปในช่องทางใด เป็นการใช้สิทธิทั้งไทยและลาวรับรอง เราพูดถึงองค์กรแต่ไม่ได้พูดถึงช่องทาง

อยากให้พูดถึงเรื่องการติดตามสอดส่อง เป็นเรื่องของใคร อย่างไร ทั้งไทยและลาว

ส่วนของอาจารย์นัทธมน ยังไงก็มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจรัฐอยู่ดีในการพิจารณาเป็นสิทธิแบบจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในกรอบของ ICJ ต้องมีการรับเขตอำนาจศาลทั้งสองประเทศ ดังนั้นมันจะไปถึงหรือไม่ การขอคณะกรรมการพิเศษแล้วไปฟ้องต่อ น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า

หลังจากที่ทำการศึกษาผลกระทบ เรายุติความเสียหายมันพิสูจน์ยาก พอดูจากคำพิพากษาหลายคดี มีการยอมรับว่ารัฐกระทำในรัฐตนเองหรือยอมให้ใครก่อผลกระทบข้ามพรมแดน มันเชื่อมโยงไม่ชัดว่าเชื่อมอย่างไร ถึงแม้ว่าพันธะ 25 ปีได้สัมปทานจากลาว ก็จะไม่โอนไปเป็นของลาว ลาวก็ผลิตต่ออยู่ดี

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 8 เวลาพูดถึงกลไกกฎหมาย เราไม่ได้พูดถึงกลไกเพียวๆ เราขาดในแง่ของ non-judicial ขาดเรื่องระหว่างประเทศ ทั้งเรื่อง UPR รายงานต่อคณะกรรมการกิติการระหว่างประเทศ เรื่องbusiness and human rights กำลังเป็นเทรนด์มาก และควรมีการพูดถึง guiding principle พูดถึงสามเสาหลัก พูดถึงบริษัทที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง และจะอย่างไรให้เจ้าถึงการแก้ไข อีกอย่างกฎหมายไทยเรื่องการเยียวยา มีเรื่องกฎหมายขัดกันและกฎหมายละเมิด อาจใช้กฎหมายเรื่องนี้ด้วย อยากให้พิจารณาเรื่องนี้ด้วย

กรณีศึกษาเรื่องของการนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาอธิบายในกฎหมายไทย คำพิพากษาเขาคุหา พูดถึงเรื่องการเมืองชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างชัดเจน เมื่อมีการละเมิดศาลจึงให้ค่าเสียหายไว้เป็นคำพิพากษาฎีกา ไทยยอมรับไว้ในรายงานต่อคณะกรรมการICESCR เราสามารถนำมาใช้ได้ นอกจากคดีปกครองที่สงกรานต์เอาไว้ กฎหมายภายในยังมีพ.ร.บ. สาธารณสุข เรื่องเดือรื้อนราคาญที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล การขออนุญาตต้องขอกับสาธารณสุขด้วย

กฎหมายของลาว อาจจะมีติดบางข้อ ในทางปฏิบัติ ลาวเคยมีนำมาใช้หรือไม่ เคยมีการฟ้องคดีหรือไม่อย่างไร จะได้เห็นถึงที่สุดแล้วแม้กฎหมายดีแต่คุ้มครองได้จริงหรือไม่

เรื่องของหน่วยงานเราเน้นเรื่องสาธารณสุขเป็นหลัก จริงๆมีหน่วยงานที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตชาวบ้านเป็นหลักคือ กรมส่งเสริมการเกษตร จะรับผิดชอบเรื่องการทำเกษตร เพราะต้องเชื่อมโยงเรื่องการสอดส่อง จะอย่างไรให้การสอดส่องต่อเนื่องได้อย่างไร เกษตรอำเภอเป็นอีกหน่วยหนึ่งที่ต้องใส่ใจ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 3 (อ.อาภา) จะมีอนุสัญญา 2-3 ตัว คือ อนุสัญญามินามาตะ ที่เกี่ยวกับการเรื่องของการลดปรอท ต้องดูว่าสารลงนามหรือไม่ อีกอนุสัญญา ไทยลงนามแล้ว อนุสัญญาสต็อกโฮล์ม¹ พูดถึงเรื่องสารตกค้างยาวนาน โรงไฟฟ้าถ่านหิน จะมีการปล่อยไดออกซิน (Dioxins) กับฟิวแรน (furans)² ถ้ามีแหล่งกำเนิดที่ปล่อย POPs³ ต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุด (Best Available Techniques) แต่มีแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด (Best Environmental Practices: BEP) เรื่อง PRTR การรายงานข้อมูลการปล่อยมลพิษของตัวโรงงาน เช่นโรงไฟฟ้าปล่อยสารพิษ แต่ละชนิด ตัวละกี่ตันต่อปี เพราะเป็นหลักการรับรู้ข่าวสาร การมีส่วนร่วม ต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ มีหลักเรื่อง environmental justice อีกเรื่องคือออลส์ฮูด แต่คิดว่าไทยและลาวไม่ได้ลงนามไว้

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 4 เหมือนเรื่องกระบวนการกฎหมายและเรื่องชุมชนไม่ได้ขมวดรวมกันจริงๆงานศึกษาดีแต่ขาดเรื่องระบบนิเวศ ส่วนของชุมชน เรื่อง วิถีชีวิตและสุขภาพ และเรื่องนิเวศ เราไม่มีว่าเขตแดนไม่ได้ตัดเรื่องนิเวศที่เชื่อมต่อกัน เลยเห็นว่ามันขาดประเด็นนี้ น่าจะมีคำนี้ในรายงาน ในส่วนของของกฎหมายรักษาสีสิ่งแวดล้อมของไทยขาดเรื่องการมองเรื่องข้ามพรมแดน สะท้อนให้เห็นว่าต้องมีการเสริมความเข้มแข็งก่อนอย่าง ระบบ CHIA ต้องมองในระบบชุมชน ระบบนิเวศ ฐานสำคัญคือการสร้างความเข้มแข็งก่อน ตรงนี้เป็นส่วนสำคัญที่สะท้อนได้ ตัวโครงการยังสะท้อนว่าชุมชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้เลย แม้จะมีความเสี่ยงจากโครงการ

พอมามองในเรื่องกฎหมาย ก็ยังไม่ถึงการบังคับใช้ แม้มีนโยบายให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมฐานสำคัญเมื่อชุมชนเข้าใจ CHIA จึงสำคัญ นักวิชาการค่อยเข้ามาเติมเต็ม จะเป็นการประเมินผลกระทบที่เป็นจริง ไม่ใช่จากมุมมองจากนักวิชาการ ไม่ใช่โมเดลผิดแต่ข้อมูลอาจทำให้คาดเคลื่อนการเอากฎหมายมาประกอบตั้งแต่ต้น เป็นส่วนสำคัญเช่นกัน เพราะจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างเช่นที่สงกรานต์น้ำเสนอไว้ เลยมองว่า การมองทั้งคู่แล้วถอดปัญหาออกมาจะเป็นการตั้งโจทย์ต่อการทำงานของภาครัฐ การแก้ไขกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มเรื่องการข้ามพรมแดน จริงๆไม่ใช่แค่เรื่องการข้ามพรมแดน แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องข้ามพรมแดนแต่ตัวกฎหมายไม่พูดเรื่องนี้แม้กระทั่งฉบับใหม่ก็ตาม เลยมองว่าโจทย์นี้เป็นโจทย์สำคัญ

¹ Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants: POPs ดู

<http://mnre.stage.symetr.com/th/convention/%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B9%87%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B9%82%E0%B8%AE%E0%B8%A5%E0%B9%8C%E0%B8%A1/> และ <http://infofile.pcd.go.th/haz/POPsNews.pdf>

² หรือมีชื่อเรียกเต็มว่า โพลีคลอริเนตเตดไดเบนไซฟิวแรน (PCDFs)

³ STOCKHOLM CONVENTION ON PERSISTENT ORGANIC POLLUTANTS (POPs) ดูข้อมูลจาก

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-15&chapter=27&clang=_en

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 2 กำลังมองว่ากลไกไหนที่ใกล้ชาวบ้าน ผมนึกถึงท้องถิ่น ที่อยู่ใกล้ชาวบ้าน ที่เข้ามาช่วยในเรื่องกระบวนการในเรื่องข้อมูลต่างๆ เราข้ามข้อมูลทั้งหมดไปเลย อยู่ใกล้ชาวบ้านมาก ชาวบ้านเลือกเข้าไปเพื่อไปปกป้องตัวเอง ท้องถิ่นในต่างประเทศทำหน้าที่นี้ ของไทยในภาวะแบบนี้ด้วยการมองในเชิงกฎหมายและนโยบาย กลไกชุมชน อาจให้ท้องถิ่นมาช่วยได้ ที่ผ่านมามองว่าท้องถิ่นเป็นเครื่องมือของทุนหรือขาดศักยภาพ นี่อาจเป็นข้อเสนอในระยะยาว