



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 คงเจริญ

นักวิจัย

อ. สงกรานต์ บ้องบุญจันทร์

นักวิจัย

สมพร เพ็งคำ

นักวิจัย

ลมิตา เขตชั้น

นักวิจัย

เชมชาติ ตนบุญ

ผู้ประสานงานและผู้ช่วยนักวิจัย

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นของผู้วิจัย

มิใช่ความเห็นของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

สิงหาคม 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. สกรานต์ บ้องบุญจันทร์	นักวิจัย
สมพร เพ็งคำ	นักวิจัย
ลมิตา เขตชั้น	นักวิจัย
เชมชาติ ตนบุญ	ผู้ประสานงานและผู้ช่วยนักวิจัย

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นของผู้วิจัย
มิใช่ความเห็นของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

สิงหาคม 2561

กิติกรรมประกาศ

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

ขอบคุณชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา บ้านน้ำช้างพัฒนา ที่ให้ความร่วมมือ สนับสนุนงานวิจัย การสะท้อนข้อมูลและข้อกังวลให้เป็นรูปธรรมผ่าน “แผนที่ชุมชน” ทำให้เกิดข้อยืนยันเบื้องต้นถึงความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมชุมชน

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

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

ขอบคุณกัลยาณมิตรทางวิชาการ - อ.เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, อ.อริศรา เหล็กคำ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อ.ดร.วชรชัย จิระจินดาสกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนิด้า, ผศ.ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, อ.ดร.อาภา หวังเกียรติ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต รวมถึงเครือข่ายทนายความด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นคุณสุภาภรณ์ มาลัยลอย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ทนายสุมิตรชัย หัตถสาร ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชน, ทนายส. รัตนมณี พลกล้า ทนายเฉลิมศรี ประเสริฐศรี มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้ เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัยโดยการบูรณาการศาสตร์ด้านต่างๆ ที่ยังต้องการการต่อยอดต่อไป

คณะผู้วิจัย

บทคัดย่อ

งานศึกษาวิจัยฉบับนี้เกิดจากผลการประเมินสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งได้แก่ **“ความเสี่ยงข้ามพรมแดนที่มีต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม”** จากการดำเนินงานของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ศึกษากรณีโรงไฟฟ้าหงสา โดยออกแบบงานวิจัยให้ประกอบไปด้วยเนื้อหา 2 ส่วนคือ ส่วนแรก-การพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพชุมชน (self-monitoring system) โดยใช้ กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) หรือเอชไอเอชุมชน เป็นเครื่องมือ โดยมี ลมิตา เขตชั้น ผู้ช่วยวิจัย เก็บข้อมูลในชุมชน และในส่วนที่สอง-เป็นการศึกษาทบทวนกฎหมาย นโยบายของประเทศไทย และสปป.ลาวในแง่การกำกับดูแล จัดการผลกระทบ(มลพิษ) ข้ามแดน โดยอ.สงกรานต์ บัณฑิตบุญจันทร์ และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยดร.นัทธมน คงเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ข้อค้นพบ

1) **ชุดข้อมูลชุมชนและสุขภาพชุมชน** พบว่าประชากรในชุมชนเป้าหมาย มีทั้งคนที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย รวม 456 หลังคาเรือน 1,767 คน (บ้านน้ำช้างพัฒนา 217 ครัวเรือน 830 คน และบ้านน้ำรีพัฒนา 239 ครัวเรือน 937คน) ส่วนใหญ่เป็นคนลาว เป็นคนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยก่อนที่จะมีการตั้งหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ทั้ง 2 หมู่บ้านตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นแอ่ง มีภูเขาล้อมรอบ มีสายน้ำหลักในการอุปโภค บริโภคและใช้ในการเกษตร จำนวน 2 สาย คือ ลำน้ำช้าง และ ลำน้ำรี โดยมีต้นกำเนิดจากลำห้วยเล็กๆ หลายสายบนภูเขาที่อยู่ล้อมรอบหมู่บ้านอันเป็นแหล่งต้นน้ำเดียวกันกับฝั่ง สปป.ลาว

แผนที่ชุมชน (ดูภาพที่ 28 และ 29 ในบทที่ 2) ได้แสดงที่ตั้งบ้านทุกหลังคาเรือนในชุมชน พร้อมกันนี้ได้แสดงสัญลักษณ์บ้านที่มีผู้ป่วยโรคที่ต้องเฝ้าระวัง เช่น โรคความดันโลหิตสูง เบาหวาน โรคไต เป็นต้น รวมถึงแสดงที่ตั้งของหน่วยงานราชการในพื้นที่ อาทิ รพ.สต. โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ สำนักงานป่าไม้ ศูนย์พัฒนาเกษตรบนพื้นที่สูง เส้นทางคมนาคม พื้นที่ป่า แหล่งน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการเกษตร แหล่งอาหาร พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่การเพาะปลูกและชนิดพืชที่ปลูก ทั้งพืชเศรษฐกิจและอาหารสำหรับครอบครัว

ในส่วน of พืชเศรษฐกิจซึ่งเป็นรายได้หลักของชุมชน บ้านน้ำช้างพัฒนา ปลูก ถั่วลิสง กาแฟ หม่อน งามี่มอน มะม่วงหินมะพาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และลูกเดือย ส่วนข้าวไร่ พักทอง และอื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือน ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนา ปลูก หม่อน กาแฟ ข้าวโพด

เลี้ยงสัตว์ และเริ่มปลูกมะม่วงหิมพานต์เป็นพืชเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนข้าวไร่ ผักสวนครัว และอื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือนเช่นเดียวกับบ้านน้ำช้างพัฒนา

2) ผลลัพธ์ของกระบวนการ CHIA (ขั้นตอนที่ 1 และ 2) **สู่การจัดทำ “แผนที่ความเสี่ยง”** นอกจากแผนที่ชุมชน ปฏิทินชุมชน และข้อมูลลำดับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (Timeline) แล้ว ข้อค้นพบที่สำคัญอันเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการดำเนินงานวิจัยนี้ก็คือ ข้อห่วงกังวลของชุมชนต่อความเสี่ยงข้ามพรมแดนที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในชุมชน อาทิ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา พบว่า ต้นข้าว มีอาการใบไหม้ ทำให้บางต้นตาย และได้ผลผลิตไม่งาม ยอดอ่อนมะม่วงหิมพานต์ไหม้ ทั้งที่ดูแลอย่างดีให้น้ำตลอด ในช่วงติดลูกลิ้นจี่ ในช่วงที่ลิ้นจี่ติดลูกเท่าเม็ดขี้หนู มีอาการไหม้ดำและร่วงเยอะกว่าที่ผ่านมา มะม่วงช่วงติดดอก ดอกจะแห้ง ร่วง ทั้งที่ใบงาม ฯลฯ ความผิดปกติเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือไม่ นี่เป็นตัวอย่างของคำถามจากชุมชนที่มีต่อการรับมือกับความเสี่ยงฯ

ทีมวิจัยพบว่า สิ่งที่ชาวบ้านกังวลมากที่สุดคือ ผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตรเกรงว่าผลผลิตทางการเกษตรจะเสียหายหรือลดลงจากเดิม ทำให้สูญเสียรายได้ เพราะการเกษตรคือรายได้หลักในการดำรงชีพ ข้อกังวลรองลงมา คือผลกระทบต่อสุขภาพที่การปนเปื้อนมลพิษสะสมในดิน น้ำ ในอากาศ ตลอดจนพืชอาหาร เช่น ข้าว ผัก อาจจะทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วยเรื้อรังและเป็นโรครุนแรงในอนาคต

และแม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีสิทธิหลักประกันสุขภาพและมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในหมู่บ้าน แต่ก็ยังเป็นเพียงระบบบริการปฐมภูมิให้การรักษาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้น หากมีการเจ็บป่วยที่รุนแรง จุกเค้น

ดังนั้น การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของชุมชน จึงเป็นงานต่อไปที่จำเป็น โดยแผนที่ดังกล่าว จะครอบคลุมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเฉพาะความผิดปกติในพืชผลทางการเกษตร กลุ่มเปราะบางทางสุขภาพที่มีภาวะโรคเกี่ยวกับ ระบบทางเดินหายใจและหลอดเลือด รวมถึงหญิงตั้งครรภ์ (แม่และเด็ก) ที่อาจจะได้รับผลกระทบทางสุขภาพมากกว่าคนปกติที่ร่างกายแข็งแรง เพื่อนำมาออกแบบระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อชุมชนต่อไป โดยเห็นว่าเรื่องนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ควรจะมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน หน่วยงานที่ควรเข้ามาร่วมในการรับทราบข้อมูลและหาทางป้องกันร่วมกันคือ หน่วยงานด้านเกษตร หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานด้านชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนต่างๆ เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

3) **ชุดความรู้ด้านกฎหมายภายในของประเทศไทย สปป.ลาว และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง** กรณีของประเทศไทย กฎหมายและกลไกของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษจากโครงการขนาดใหญ่ทั้งหมดของรัฐไทยถูกออกแบบโดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้น ระบบกฎหมายและกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การป้องกันและแก้ไขปัญหภายในประเทศเท่านั้นซึ่งไม่เพียงพอต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไทยจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่าการให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนชาวไทยมีช่องว่างและเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีความพยายามจะแก้ไขอย่างเป็นระบบจากรัฐไทย

กรณีกฎหมายของสปป.ลาว พบว่า คือ สปป.ลาว มีกลไกสำหรับการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย รวมถึงกลไกการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศ รวมถึงมีกฎหมายว่าด้วยการจัดการปัญหาข้อขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไว้ในกฎหมาย ในแง่นี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสปป.ลาวจึงมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทยเพราะผู้ร่างกฎหมายได้คำนึงถึงปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการยกร่างกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายฉบับใดเลย อย่างไรก็ตามกลไกการจัดการข้อขัดแย้งที่มีลักษณะระหว่างประเทศของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาว ก็ระบุถึงหลักการกว้างๆ ว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศขึ้นจะใช้กฎหมายใดจัดการข้อขัดแย้ง แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าหากเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นจริงหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการปัญหาและผู้ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการอย่างไร ในแง่นี้จึงเป็นความท้าทายสำหรับประเทศลาวว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนขึ้นจริง รัฐบาลลาวจะมีกระบวนการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบอย่างไร จะมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

กรณีกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง พบว่า ภายใต้หลักการในทางระหว่างประเทศทั้งในประเด็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีข้อค้นพบที่ต้องตระหนักคือ หลักการตามปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972) ไม่ว่าจะเป็นหลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย หลักการความรับผิดชอบของรัฐ หลักการป้องกันไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการและกฎเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการ ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) รวมถึงหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on

Business and Human Rights-UNGP) นั้น ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ไม่มีมีผลถึงขนาดผูกพันทางกฎหมาย (non-binding) หรือเป็นเพียง soft law หรือคำประกาศถึงความคิดเห็นพื้นฐาน มีบทบาทในการกำหนดแนวทางพื้นฐาน ที่สร้างความตระหนักในระดับสากล อย่างไรก็ตาม ทิมวิชัยมีความเห็นว่า ควรพิจารณาให้ปฏิญญาสต็อกโฮล์มมีผลมากกว่าการเป็นเพียงแนวทางหรือคำประกาศ ซึ่งผู้วิจัยเทียบเคียงปฏิญญาสต็อกโฮล์มรวมถึงปฏิญญาริโอ เทากับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights-UDHR) ซึ่งได้ยกระดับเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) ไปแล้ว นอกจากนี้ ในมิติของการยอมรับในทางวิชาการของกฎหมายระหว่างประเทศของไทย มีแนวทางการอธิบายถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีภายใต้ปฏิญญาทั้งสอง รวมถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐ ใน “กิจกรรมที่เสี่ยงภัย” ที่อาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการส่งดาวเทียมไปโคจรรอบโลก หรือเป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายข้ามพรมแดน ถือเป็นพันธกรณีของรัฐที่ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการประกันภัย และกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนดำเนินการ หรือรัฐดำเนินการเองก็ตาม ถือว่ารัฐที่กิจกรรมนั้นตั้งอยู่ ต้องดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ขณะที่กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีสถานะทางกฎหมาย เช่น UDHR ที่มีสถานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ทว่า UDHR ไม่มีกลไกในการตรวจสอบหรือเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามพันธกรณี ในขณะที่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) ซึ่งผูกพันทั้งประเทศไทยและสปป.ลาวในฐานะรัฐภาคี และมีกลไกในการติดตามและเรียกร้องให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ทั้งยังมีกลไกตามสนธิสัญญา (Treaty-based bodies) ที่ประเทศไทยจะต้องรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณีข้อ 12 ผ่านการจัดทำรายงานประเทศ (Country report) ในรอบต่อไปคือภายในปี 2562 อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่ากลไกการจัดทำรายงานประเทศ ไม่มีสภาพบังคับในเชิงลงโทษ แต่อาจเป็นกลไกในระยะยาวที่สามารถช่วยให้รัฐสมาชิกค่อยๆ ปรับตัวเพื่อดำเนินการตามพันธกรณี นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมสามารถให้ข้อมูลผ่านกระบวนการรายงานคู่ขนาน (Shadow report) ได้

ข้อเสนอแนะ

1) การดำเนินงานวิจัยต่อเนื่องเพื่อพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชน ทีมวิจัยเห็นควรว่าจะต้องดำเนินการต่อเนื่องเพื่อพัฒนาให้ระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชนเกิดขึ้นให้ได้ โดยทีมวิจัยจะใช้ข้อมูลของชุมชนที่เป็นข้อค้นพบการดำเนินงานในระยะแรกนี้ เป็นฐานในการพัฒนากรอบการเก็บข้อมูลเฝ้าระวังในส่วนของชุมชน รวมถึงการออกแบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อให้คนในชุมชนสามารถใช้เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลเฝ้าระวังตนเองได้อย่างง่าย ทั้งนี้จะเป็นการทำงานร่วมกันกับชุมชนและทีมนักวิชาการสหสาขาวิชา

สำหรับการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในระดับนโยบาย ข้อมูลการเฝ้าระวังตนเองของชุมชน จะถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับข้อมูลการเฝ้าระวังของ รพ.สต.น้ำรีพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน รวมถึงข้อมูลการเฝ้าระวังฯ ที่ดำเนินการโดยโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติด้วย ในส่วนข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะใช้ข้อมูลจากระบบเฝ้าระวังของกรมควบคุมมลพิษ ประเทศไทยและบริษัทหงสา โดยข้อมูลระดับพื้นที่จะถูกป้อนเข้าสู่การตัดสินใจระดับนโยบายตามลำดับขั้นคือ ผ่านทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดน่าน ไปยังกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย กรมควบคุมโรค) เพื่อให้กระทรวงฯ ได้มีข้อมูลพิจารณาร่วมกับข้อมูลการเฝ้าระวังของกระทรวงสาธารณสุข สป.ลาว เพื่อการปกป้องสุขภาพของประชาชนกลุ่มเสี่ยงของทั้งสองประเทศ

นอกจากนี้ ทีมวิจัยมีข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบฯ ในเชิงหลักการและแนวทางการทำงานดังนี้

1) ระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพ ควรยึดหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precaution Principle) โดยมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาต้องพิจารณาจากความเสี่ยง โดยไม่ต้องรอให้พบว่ามีผู้ป่วย อาทิ ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและรายได้ แนวโน้มของเคลื่อนย้ายแรงงาน การเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น

2) ควรมีการสนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเรื่องความเสี่ยงจากมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหิน (Health Literacy) โดยควรใช้ภาษาของชาวลัวะซึ่งเป็นภาษาที่ใช้สื่อสารของชุมชนด้วย เพื่อให้ชาวบ้านมีความรู้ ความเข้าใจ ตระหนัก และสามารถปรับตัว รับมือกับความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

3) ควรมีการพัฒนาระบบและพัฒนาขีดความสามารถให้ชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ ลัวะและมีความเปราะบาง สามารถเฝ้าระวังผลกระทบได้ด้วยตนเอง (Community-led Monitoring System) โดยยึดหลักการ Co-Design , Co-Creation ในการออกแบบระบบ รวมถึงการใช้หลักการสร้างความรู้ร่วม (Co-Production of Knowledge) ระหว่างความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ

แบบสหสาขาวิชาและความรู้ของชุมชน ในการพัฒนาตัวชี้วัดที่ง่ายต่อการเก็บบันทึกข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งของประเทศไทย และ สปป. ลาว รวมถึงบริษัทโรงไฟฟ้าหงสา เพื่อร่วมกันเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และใช้ข้อมูลในการออกแบบป้องกันและแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้อย่างทันเวลา

4) ควบยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านน้ำรี ทั้งด้านเจ้าหน้าที่และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อบริการให้บริการสุขภาพประชาชนที่มีความเสี่ยงจากมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ อัตราการเข้าถึงของเจ้าหน้าที่ ระบบปรึกษากับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ระบบส่งต่อผู้ป่วย การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม การจัดการระบบไฟฟ้าให้เสถียร เป็นต้น เนื่องจากเป็นหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิที่ใกล้ชิดกับชุมชนและเป็นหน่วยบริการหลักที่ชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านรวมถึงชาวลาวมาขอรับบริการ

2) ข้อเสนอจากทมิวจัยด้านกฎหมาย

ข้อเสนอระยะสั้น

1) ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (3) ประกอบกับพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 11 วรรคแรก เพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการโรงไฟฟ้าหงสา รวมถึงดำเนินการกำหนดมาตรการในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่ได้จากโครงการวิจัยนี้เป็นฐานข้อมูลประกอบ

2) ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อ. เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 11 วรรคสอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ในการเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลของโครงการโรงไฟฟ้าหงสา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมในฝั่งประเทศไทยรวมถึงมาตรการและวิธีการลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

ข้อเสนอระยะยาว

1) รัฐไทยควรมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือตั้งหน่วยงานใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดต่อประสานงานภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศในการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน รวมถึงให้มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนแก่ประชาชนที่ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่ตั้งอยู่นอกเขตประเทศไทย ในการใช้สิทธิต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ อาทิ หน่วยงานด้านสาธารณสุข (กระทรวงสาธารณสุข) ควรเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านการป้องกัน เฝ้าระวังความเสี่ยงทางสุขภาพข้ามพรมแดน โดยประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่น อาทิ กรมควบคุมมลพิษ รวมถึงเอกชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ ประชาคมในจังหวัดน่าน มีส่วนร่วมรับรู้ และลงมือติดตามประเมินผลกระทบสุขภาพของตนด้วย

2) การผลักดันให้เกิดคณะทำงานร่วมฝั่งไทย สปป.ลาว เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน แม้โรงไฟฟ้าหงสาจะดำเนินโครงการพิเศษหลายโครงการ และในการดำเนินการมาตรการการที่เทียบเท่ากับฝั่งลาวในฝั่งไทย แต่กลับขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือการสื่อสารไปยังชุมชน หน่วยงานรัฐของไทย ทำให้การศึกษาดังกล่าวจึงไม่ได้รับปัจจัยวิจัยที่ควรทำจริงๆ เพื่อตอบโจทย์ความกังวลของชุมชนฝั่งไทยด้วย จะเห็นได้ว่าในฝั่งลาวนั้นมีตัวแทนรัฐบาลลาวที่กำหนดเป็นผู้ชี้แนะว่าควรต้องทำโครงการพิเศษอะไรบ้างเพื่อติดตาม แต่ฝั่งไทยกลับไม่มีตัวแทนของรัฐบาลไทยที่จะทำหน้าที่ตั้งโจทย์เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ควรต้องมีคณะทำงานร่วมฝั่งไทยลาวเพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน และตอบโจทย์ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรัฐไทยทั้งในระดับพื้นที่ และส่วนกลาง ควรดำเนินการให้มีการเจรจากับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดน เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ก่อนริเริ่มดำเนินโครงการ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจากโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างไม่มีช่องว่าง โดยอาจใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวเป็นแนวทางในการพัฒนา

3) เอกชนผู้ประกอบการ แม้การก่อสร้างโรงไฟฟ้าในเกิดขึ้นนอกเขตดินแดนของประเทศไทย แต่ความเสี่ยง หรือการป้องกันความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นข้ามแดนมายังประเทศไทย เอกชนผู้ประกอบการควรมีการเตรียมความพร้อมรับมือ อันเป็นไปตามหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP)

4) ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามแดน ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงว่าจะได้รับผลกระทบ (Transboundary EIA/EHIA) รวมถึงรัฐไทยต้องมีกฎหมาย หรือนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขต ความรับผิดชอบก้าวข้ามไปจากอาณาเขตของรัฐ (beyond border)

5) รัฐไทยควรริเริ่ม ผลักดันให้เกิดกฎหมายในระดับอาเซียนเพื่อกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนในด้านต่างๆ หรือเกิด “ความเสี่ยง” ฯ จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมในระดับอาเซียนอย่างมีส่วนร่วม (ASEAN Transboundary EHIA, Transboundary Impact Assessment)

ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนผลการศึกษและการพัฒนางานวิจัยในระยะต่อไป

1) ในส่วนของงานระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชน ทีมวิจัยได้มีแผนที่จะดำเนินการในระยะที่สอง เพื่อเสนอโครงการเสนอต่อ สวรส.ต่อไป

2) เพื่อเป็นการสนับสนุน เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะระยะสั้น ข้อที่ 1 และข้อ ที่ 2 รวมถึงการผลักดันให้เกิดการดำเนินการตามข้อเสนอระยะยาว

ในส่วนของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3) ทางทีมวิจัยเห็นว่า ควรจะต้องมีการดำเนินงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อประสานหน่วยงานในระดับจังหวัดน่าน ระดับชุมชน และส่วนกลาง เพื่อผลักดันให้เกิดการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อการป้องกันล่วงหน้า การเฝ้าระวังความเสี่ยง/ผลกระทบต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในอนาคต โดยกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยเริ่มจากการจัดเวทีนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) โดยเชิญหน่วยงานระดับนโยบายที่

เกี่ยวข้องกับ อาทิ กรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมโรค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เกษตร
ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม (Civil Society Organization-CSO) องค์การอิสระ ฯลฯ รวมถึง
บริษัทเอกชนผู้ประกอบการ (บริษัท หงสาพาเวอร์ จำกัด) โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อเผยแพร่
งานวิจัย และเพื่อริเริ่ม ผลักดันให้เกิดการประสานความร่วมมือในการกำหนดทิศทาง
การดำเนินการดำเนินงานร่วมกันต่อไป

คำสำคัญ ผลกระทบข้ามแดน, มลพิษข้ามแดน, เอเชียเอซุมชน, ความรับผิดชอบ-
อาณาเขต, หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ABSTRACT

This research has been initiated and emerged from the results of baseline assessment conducted, towards “**the trans-border risks** with impacts to health and environment” of the mega project carried out, in case of the Hong Sa power plant. The research methodologies comprises two main components, as: (i) the first – the research for development of self-monitoring system through the Community Health Impact Assessment (CHIA) as a tool; (ii) the second – the review of laws and policies of Thailand and of Laos PDR in aspects of supervision and management of trans-border impact (pollution); and (iii) the recommendations made. It could be summarized with finding as follows:

The findings:

1) The set of information acquired from community and community health, it addressed that the population in target communities consisted of Thais and non-Thais, in total 456 households, with 1,767 persons as: 217 households or 830 persons from Baan Nam Chang Pattana; and 239 households or 937 persons from Baan Nam Ree Pattana, where majority of them were belong to Lua ethnic group – members of indigenous peoples residing there before the establishment of official villages. Both two communities were located in the valley surrounding with mountainous areas and there were two main rivers accessible for general consumption and usage and for agricultural purpose, as: Lam Nam Chang and Lam Nam Ree. These rivers were emerged and accumulated from small brooks and terrains surrounding the villages which somehow would be the same water sources with those in Laos PDR.

For the community maps (see the Photos No. 28 and 29 in Chapter 2), they presented the settings of all households found in communities, together there were marks of all concerned patients for monitoring and helps provided, e.g. the high blood pressure, diabetes and nephropathy, etc. These were also including the settings of public authorities in areas, e.g. the sub-district healthcare stations/hospitals; schools; learning centers; forest offices; highland agriculture development centers; lines of transportation; forestry areas; water sources for consumption and for agriculture; food sources; animal farms and

husbandries; plantations and types of plant covering both for commercial and household uses.

In the matter of commercial crops which was the main income of communities, in Baan Nam Chang Pattana, there were banana, coffee bean, mulberry, cashew nut, corn as feed and millet, but for upland rice, pumpkin and other, they would be planted for only household consumption, and in Baan Nam Ree Pattana, there were mulberry, coffee bean, corn as feed and now it started to plant cashew nut for commercial purpose in the future. And for upland rice, home-grown vegetables and other, they would be planted for only household consumption, likewise those in Baan Nam Chang Pattana.

2) Results of the CHIA process undertaken (phases 1 and 2) towards the making of “risk map”, apart from the community map, community calendar and sequences of incidents and significant change (Timeline), there were some vital points found with final outcomes of the research carried out, as: the concerns of communities towards the trans-border risk affecting to health and environment in communities, as: within the past two years, it found that for the rice, its leaves were burnt and some even died with none of productivity, while also for the tips of cashew nut trees, there were also burning marks, even they were properly and well treated with water supplied. For the lychee trees once they were bearing tiny fruits, the burning marks were incurred and eventually causing the falling-down of the most of them, the same with mango trees once they bore blooming fruits, they would become dried and fallen down, while their leaves were still greenery, etc. These abnormal incidents were then scrutinized and rechecked whether they were linked to pollutions incurred from the coal power plants and these were some questions raised by communities themselves with the thinking forwards for ways corresponding with the risk.

The research team also identified that the most serious concern of villagers was the impacts incurred to their cash crops, as the agricultural products might be damaged and declined and causing of the economic loss, since they would be principal incomes gained for their necessities. The second serious concern of villagers was the health impacts incurred from the contamination of poisonous substances and pollutions accumulated in soils, water and air including food crops, e.g. rice and vegetable. These would cause the chronic and emerging sicknesses and diseases with harm induced in the long run.

And although the majority of villagers were entitled to the healthcare schemes with social security and with accessibility to sub-district healthcare services centers and hospitals nearby the villages, but these were only for the basic and primary healthcare services provided with first aids or emergency incidents.

Thus, the making of risk map of communities, it would be the vital work with further backing-up and supportive needs and such map would cover aspects of environment and health, especially towards the abnormality with agricultural productivity; the vulnerable groups with health problems and those with respiratory system and blood vessels, including those with pregnancy and maternity (mother and infant) whom might be more sensitive than people in general for the design of impact monitoring system toward the community furthermore. And this was relating to multi-sector entities and it deems expedient to cooperate among the government agencies and people. The agencies shall take part with information received and sharing for finding solutions are: those in charge with agriculture, health, irrigation and local administration, as this would be necessary for having more and wide cooperation with all sectors.

3) Sets of international and domestic legal knowledge relating to Thailand and Laos PDR, in case of Thailand. there would be laws and mechanisms of Thai state pertaining to the management of problems incurred from pollution made by the overall mega projects induced by Thai state, as they were merely designed with not taking in account for the trans-border impacts from pollutions possibly incurred. The legal systems and mechanisms recently existed have focused to the preventions and solutions for only incidents and problems induced in the country only, which certainly not enough for protection and promotion of rights and liberty of Thai people from those trans-boundary threats and pollutions. In this aspect, it implies that there are gaps and loopholes found which lack of efforts and systematic solutions made by Thai government.

As to the Laos PDR's laws, it has been found that Laos PDR adopts a range of mechanisms to deal with environmental disputes including the ones to cope with international environmental disputes or transboundary environmental disputes. It could be said that Laos PDR's environmental laws are more advanced than Thailand's as the drafters have taken into account transboundary pollution since the inception of the law while

Thailand's environmental laws fail to address the issue. Nevertheless, even though Laos PDR's laws incorporate mechanisms to deal with international environmental disputes, but none of them specify the implementing agency to deal with such problems, nor do they provide for any procedural rule. It is thus challenging as to when transboundary environmental problems occur, what would be the measures the Lao government come up with to deal with the problems systematically and whether such laws can be effectively enforced or not.

Regarding concerned international laws, it has been found that there are major international environmental and human rights laws to be reckoned with including the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration) 1972 which provides for sovereign power, state liability, precautionary principle, polluters-pay-principle, and principles and procedure for owners of enterprises that may render environmental impacts. The Sustainable Development Goals (SDGs) and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) are not legally binding. They are just soft laws or declarations that prescribe fundamental concepts and offer basic guidelines to raise the awareness at the international level. Nevertheless, the research team has found that the Stockholm Declaration should be adopted with more rigorously than just being a guideline or a declaration. The researchers have found the Stockholm Declaration and the Rio Declaration should attain the status of international customary law, similar to the Universal Declaration on Human Rights (UDHR). In addition, Thailand's jurisprudence concerning international law offers concepts about state liabilities per the two Declarations including the state's responsibility for 'risky ventures' which may render ecological and environmental impacts including nuclear power plants or the launch of satellites to orbit around the earth or other activities which may render transboundary hazards. In such circumstances, states are obligated to provide for insurance policies and to ensure that such activities under the supervision of the state, whether they are implemented by private or governmental sector, are implemented in compliance with safety standards for the public welfare and the environment.

International human rights laws that attain the status of international customary laws including UDHR, however, lack mechanisms to monitor compliance and to compel states to act according to their obligations. Meanwhile, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) obliges both Thailand and Laos PDR as state parties and offers mechanisms to monitor and to urge state parties to act in its compliance. Thailand is also bound by treaties to report periodically to treaty-based bodies. Per Article 12, Thailand is obligated to present a country report, the next of which has to be submitted within 2019. There is, however, not punitive clause for failure to produce such country report. It only offers a mechanism to help state parties to gradually get adapted and to act more in compliance with their obligations. In addition, civil society organizations are offered the chance to submit in parallel their shadow reports.

3. Recommendations

3.1 An ongoing research should be conducted to constantly monitor the community's health impacts. The research team finds it pertinent that an effort be constantly made to develop a robust health impact monitoring regime in the community. Findings from this study should inform the research team in its effort to develop such initiative during the conceptual stage. It shall also inform the development of data community data collection framework and the development of appropriate technology which can be employed by community members to collect the data by themselves. Such collaboration shall be made between the community and the interdisciplinary academic team.

As to information useful for decision making at the policy level, the sub-district healthcare stations/hospitals and the Khiun Nan sub-district administration organization shall be offered a pivotal role in collecting information in their own community as well as the information collected by the Chalermprakiat Hospital. As to environmental quality data, it shall derive from data collected by the Pollution Control Department (PCD) and Hongsa Power Company Limited. Such data from local sources shall be supplied to the decision-making process at the policy-making level through concerned agencies including the Nan Provincial Public Health Authority to the Ministry of Public Health (Department of Health and Department of Disease Control). This will enable MoPH to have access to the information

that can be used when making a collaboration with its counterpart in Laos PDR in order to protect the health of vulnerable populations on both countries.

In addition, the research team has the following recommendations for the development of health impact monitoring system, theoretically and procedurally;

1) The health impact monitoring system should be developed based on precautionary principle whereby measures for the prevention and the solution must be developed based on the potential risks without having to wait until people fall ill, for example, the assessment of potential impacts on the people's livelihood and income, migratory trend, migration, etc.

2) Support should be offered to help the community to develop a learning process to assess potential risks from coal-fired power plant (Health Literacy). Such process has to be developed based on local dialects including Lawa which is understood in the community. This should help the villagers to understand, be aware of and be able to get timely adapted to cope with an arising potential risk.

3) Capacity building should be given to local community to enable the vulnerable Lawa people to develop their Community-led Monitoring System based on Co-Design, Co-Creation principle. The Co-Production of Knowledge should also be supported to make use of expert knowledge and local wisdom. Simple indicators should be developed to make possible data collection using appropriate technology. Such databased can be linked up with the state database, both in Thailand and Laos PDR and Hongsa Power Company Limited as well. This should help to make possible a system to monitor and deal with any arising impacts. The data can also be used to develop a preventive system and solutions in a timely manner.

4) Capacity building should be offered to Baan Nam Ree sub-district healthcare stations/hospital in terms of the development of necessary human resource and infrastructure to ensure the delivery of effective health services to address pollution from the coal-fired power plant, for example, personnel should be offered and access to advice from expert medical doctors, referral service, proper budget allocation, stable power supply should be made available to the primary health facility most immediate to the community and the only facility accessible by villagers of both villages.

3.2 Recommendations made by the legal research team:

For short-term recommendations:

1) People living in Chalermprakiat district, Nan province are entitled to their rights exercised under Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Section 43 (3) together with the National Health Act, B.E. 2550 (2007), Section 11 paragraph one, with the request and obligation made to government authorities to conduct the health impact assessment pertaining to the pollutions incurred from the Hong Sah power plant project, including to regulate the preventive and protective measures for rights and liberty of people in the communities, through the using of basic information gained from the environmental and health impact assessment towards people compiled as data-gathering through the research conducted in this project.

2) People living in Chalermprakiat district, Nan province are entitled to their rights exercised under Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Section 58 paragraph two together with the National Health Act, B.E. 2550 (2007), Section 11 paragraph two, and the Regulation of Office of the Prime Minister, B.E. 2548 (2005), with the request and obligation made to relevant government authorities to expose and open information of the Hong Sah power plant project, especially on the impacts possibly incurred to the people and environment in Thailand, including the measures and methods with mitigation and relieve for the impacts incurred.

For long-term recommendations:

1) The Thai government shall entrust or assign any authorities existed or establish new entity (ies) with powers and mandates to solve problems relating to the project with possible transboundary impacts incurred with clarity. This entity would play a role of focal point carrying out the direct powers and duties for coordinating with both domestic and international agencies for solving of problems incurred from transboundary pollution, including the exercise of duties for remedial or support provided to people impacted or possibly impacted from the project or activity induced outside Thai jurisdiction, for the exercise of spectrum of rights, including to litigate for the rights protection for living in good environment, e.g. the healthcare agency (the Ministry of Public Health) shall be a focal point

for prevention and monitoring the transboundary health risk by coordinating with other government agencies, e.g. the Pollution Control Department and private sectors, while shall also encourage people on the ground, Nan provincial community-based organizations to take part in acknowledgement and following-up their health impact assessment.

2) The joint working group between Thailand and Laos PDR shall be established with role for conducting of studies in any common issues designed, as within the Hong Sah power plan project, there were various special activities induced with compatibility of standard measures between Thailand and Laos PDR, nevertheless there was none of information sharing or communication given to communities and Thai government authorities, thus that study could not be shaped with actual baseline information for responding to concerns incurred in Thai communities. While there were representatives of Laotian government taking part with help to design such special activities with following-up of specific topics, but there was none of Thai government's representative taking part for shaping-up of life-quality inquiry for people living there. Thus it deems expedient to setting-up the joint working group between Thailand and Laos PDR for conducting studies and researches on various common issues with responding to life quality standard leveraging for people on the ground, the Thai government representatives shall be recruited from both local and national government authorities. They shall be entrust to conduct the negotiation process with governments of neighboring countries governments for making of agreements on rights and duties as well as accountabilities and liabilities of stakeholders pertaining to such development activities whereas causing the transboundary impact. This would encourage all sectors to have more awareness on rights, duties and accountabilities of them, covering the initial phrase with pre-production and undertaking of preventive approach with no-harm manners taken towards rights and livelihoods of people on the ground of both in Thailand and its neighboring countries till the end with filling-in gaps and loopholes incurred. The environmental laws and regulations of Laos PDR shall be replicated as development guidance.

3) For the private sectors as entrepreneurs, although the building-up of power plant(s) was not in Thai jurisdiction, but the transboundary risks or further transboundary risk prevention manners shall be induced for not making harms to Thailand, the private sectors as entrepreneurs shall be get readiness for handling and preparation with risk management, in accordance with the Precautionary Approach and the Polluter Pays Principle (PPP).

4) For the propelling with additional amendment on environmental laws, it deems appropriate for the mega development projects possibly causing transboundary harms to conduct the transboundary environmental, health and social impact assessment (Transboundary EIA/EHIA) covering vast areas with risks, including the Thai government shall enact the new laws or policies with concreted actions made for investigation on transboundary human rights violation with accountabilities upholding beyond border.

5) The Thai government shall convene and initiate the ASEAN binding instruments for ensuring of accountabilities from mega development projects which possibly transboundary harms made in various dimensions or with “risk”. The ASEAN Transboundary EHIA and Transboundary Impact Assessment shall be introduced and conducted with more focusing on participation process.

Keywords: Transboundary Impact, Cross Border, Transboundary Risk, CHIA, ETOs, UNGP

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ก่อนเริ่มต้นงานวิจัยในต้นปี 2560 ทีมวิจัยมีโอกาสดำเนินการอ่านข้อมูลพื้นฐาน (based line data) ที่สะท้อนถึงค่าการสะสมของสารปรอท (mercury) และสารหนู (arsenic) ในตัวอย่างของดิน น้ำ สัตว์น้ำ รวมถึงค่าฝุ่นขนาดเล็ก (PM10 และ PM2.5) ที่เก็บจากบ้านห้วยโก๋น บ้านปอน และบ้านน้ำรีพัฒนา ซึ่งเป็นชุมชนชายแดนไทยติดกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ สปป.ลาว ปริมาณค่าสะสมที่ “น่าสนใจ” และข้อมูลเทคนิคจำนวนมากที่ยากต่อความเข้าใจ¹ ผลักให้เกิดเป็นคำถามว่า ความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนชายแดนแห่งนี้เกิดจากอะไร เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเป็นความเสี่ยงที่ถูกพัฒนามาจากที่อื่น ผ่านการทำงานของระบบนิเวศชายแดนบริเวณนี้ แน่นอนว่าการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในประเทศเพื่อนบ้าน คือ โรงไฟฟ้าถ่านหินหงสาซึ่งตั้งอยู่ในแขวงไซยะบุรี เป็นปัจจัยหนึ่งที่ถูกรวมในฐานะปัจจัยเสี่ยงด้วย แม้ทีมวิจัยจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึงสาเหตุที่แท้จริงของความเสี่ยงฯ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าถ่านหินและกระบวนการผลิตไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินนั้น เป็นกิจกรรมที่ทั้งเสี่ยงและสร้างผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อาทิ มลพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง (fuel-based pollutant) เช่น โลหะ แก๊สที่มีฤทธิ์เป็นกรดจำพวก ไฮโดรเจนคลอไรด์ ไฮโดรเจนฟลูออไรด์ ปรอท และมลพิษจากกระบวนการเผาไหม้ (combustion-based pollutant) ได้แก่ ไดออกซิน (dioxins) ฟิวแรน (furans) สารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (VOCs) ฯลฯ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 1) ข้อสังเกตดังกล่าวจึงเกิดเป็นคำถามวิจัยว่า ความเสี่ยงที่ข้ามพรมแดนมานั้น สังคมไทยมีความพร้อมในการรับมือ จัดการกับความเสี่ยงนี้อย่างไร

จากการลงพื้นที่ในเดือนกุมภาพันธ์ 2560 เพื่อสำรวจสถานการณ์สุขภาพชุมชน พบว่า งานด้านสาธารณสุขระดับอำเภอได้เริ่มต้นงานจัดการความเสี่ยงข้ามพรมแดนแล้ว ผ่านงานวิจัยด้านระบาดวิทยา และใช้ระบบการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือดำเนินการเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบทางเดินหายใจ โรคระบบหัวใจและหลอดเลือด จัดทำแบบฟอร์มอาการและการแสดงรายวันเพื่อเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม ศึกษาความชุกและการกระจายของโรคทางเดินหายใจ โรคระบบหัวใจและหลอดเลือด รวมถึงการสังเกตการณ์ทางระบาดวิทยาอย่างมีส่วนร่วม โดยให้เยาวชนนักเรียน เป็นผู้บันทึก

¹ Tanapon Phenrat, Supawan Srirattana, Monitoring and Assessing Ecological and Human Health Risk from Transboundary Impact of Hongsa Coal-Fired Power Plant: Baseline Year 1

ลักษณะสิ่งแวดล้อมโดยใช้การรับรู้การสัมผัสทางกาย (Community participatory epidemiology) มีการเก็บข้อมูลพื้นฐาน (baseline data) ด้านอาการ (syndromic based data) ด้านโรค (Disease based data) และความคิดเห็นจากชุมชน (Community based data) ใน 3 อำเภอ (อ.เฉลิมพระเกียรติ อ.ทุ่งช้าง อ.สองแคว) จ.น่าน ผลจากการศึกษามีข้อเสนอต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นได้ที่เกี่ยวข้องกับโรคที่เกิดจากการพัฒนา คือ “การพัฒนาสุขภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบ” โดยเสนอว่าให้มีการจัดตั้งระบบเฝ้าระวัง การเฝ้าระวังมลพิษทางอากาศควรต้องดำเนินการเฝ้าระวังทุกชั้นตอน ได้แก่ การเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม ด้วยการตรวจวัดมลพิษทางอากาศอย่างสม่ำเสมอ ดำเนินการวิเคราะห์ ทำนายหรือคาดการณ์แนวโน้มระดับหรือปริมาณที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพได้ (primary prevention) เฝ้าระวังการรับสัมผัส โดยการตรวจหาปริมาณสารพิษหรือการตรวจสุขภาพเบื้องต้น (primary prevention) และการเฝ้าระวังโรค ด้วยการตรวจผู้ได้รับผลกระทบป่วยจากมลพิษทางอากาศนั้นๆ (secondary prevention)²

จากผลการศึกษาทางด้านสาธารณสุขและการทบทวนสถานการณ์ข้อกังวลในระดับพื้นที่ จึงนำมาสู่โจทย์หรือคำถามวิจัยที่ว่า ภายใต้สภาพการณ์ที่ชุมชนยากจะหลีกเลี่ยงสถานะ “ตั้งรับ” ความเสี่ยงด้านสุขภาพ สมาชิกในชุมชนควรเตรียมความพร้อม หรือควรได้รับการส่งเสริม/สนับสนุนความเข้มแข็งเพื่อการประเมินและติดตามความเสี่ยงด้านสุขภาพของตนเองอย่างไร และภายใต้กฎหมายนโยบายที่เป็นอยู่ของประเทศไทย มีมาตรการหรือกลไกที่เพียงพอต่อการจัดการความเสี่ยงในลักษณะเช่นนี้หรือไม่ อย่างไร

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) ภายใต้ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงออกแบบงานศึกษาเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก-เป็นงานชุมชนเพื่อสำรวจสถานการณ์ข้อเท็จจริงด้านสุขภาพ และเพื่อพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system) เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 1 และข้อที่ 3 และส่วนที่สอง-เป็นงานศึกษาสถานการณ์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศลาวในการกำกับดูแล

² นพ.พุฒิศักดิ์ วรเดชวิทยา, การดำเนินงานเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาที่จังหวัดน่าน, เอกสารประกอบการนำเสนอเมื่อวันที่ 28-29 พฤศจิกายน 2559 ณ โรงแรมดิ อิมเพลส น่าน

โครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 3 โดยสามารถสรุปผลการดำเนินงานและข้อค้นพบจากงานวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลสุขภาพชุมชน และผลลัพธ์ของงานพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) หรือเอชไอเอชุมชน

ทีมวิจัยเลือกพื้นที่บ้านน้ำรีพัฒนา และบ้านน้ำช้างพัฒนาซึ่งเป็นชุมชนชายแดนที่ติดกับสปป.ลาวเป็นพื้นที่ศึกษา ทั้งสองหมู่บ้านตั้งอยู่บนภูผาศักดิ์ อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน นักวิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลชุมชนของทั้งสองหมู่บ้าน โดยใช้เวลาร่วม 5 เดือน นอกจากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆ ของคนในชุมชนแล้ว นักวิจัยได้ใช้กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) หรือเอชไอเอชุมชน (เฉพาะขั้นตอนที่ 1 และ 2) เป็นเครื่องมือในการศึกษาสถานการณ์สุขภาพของชุมชนเป้าหมาย และเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system)

ข้อค้นพบ

1) ข้อมูลชุมชน

ประชากรในชุมชนเป้าหมาย มีทั้งคนที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย รวม 456 หลังคาเรือน 1,767 คน (บ้านน้ำช้างพัฒนา 217 ครั้วเรือน 830 คน และบ้านน้ำรีพัฒนา 239 ครั้วเรือน 937คน) ส่วนใหญ่เป็นคนลาว เป็นคนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยก่อนที่จะมีการตั้งหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ทั้ง 2 หมู่บ้านตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นแอ่ง มีภูเขาล้อมรอบ มีสายน้ำหลักในการอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตร จำนวน 2 สาย คือ ลำน้ำช้าง และ ลำน้ำรี โดยมีต้นกำเนิดจากลำห้วยเล็กๆ หลายสายบนภูเขาที่อยู่ล้อมรอบหมู่บ้านอันเป็นแหล่งต้นน้ำเดียวกันกับฝั่ง สปป.ลาว

แผนที่ชุมชน (ดูภาพที่ 28 และ 29 ในบทที่ 2) ได้แสดงที่ตั้งบ้านทุกหลังคาเรือนในชุมชน พร้อมกันนี้ได้แสดงสัญลักษณ์บ้านที่มีผู้ป่วยโรคที่ต้องเฝ้าระวัง เช่น โรคความดันโลหิตสูง เบาหวาน โรคไต เป็นต้น รวมถึงแสดงที่ตั้งของหน่วยงานราชการในพื้นที่ อาทิ รพ.สต. โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ สำนักงานป่าไม้ ศูนย์พัฒนาเกษตรบนพื้นที่สูง เส้นทางคมนาคม พื้นที่ป่า แหล่งน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการเกษตร แหล่งอาหาร พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่การเพาะปลูกและชนิดพืชที่ปลูก ทั้งพืชเศรษฐกิจและอาหารสำหรับครอบครัว

ในส่วนของพืชเศรษฐกิจซึ่งเป็นรายได้หลักของชุมชน บ้านน้ำช้างพัฒนา ปลูก กล้วย กาแฟ หม่อน งามขี้ม่อน มะม่วงหินมะพาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และลูกเดือย ส่วนข้าวไร่ พักทอง และ

อื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือน ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนา ปลูก หม่อน กาแฟ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และเริ่มปลูกมะม่วงหิมพานต์ไว้เป็นพืชเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนข้าวไร่ ผักสวนครัว และอื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือนเช่นเดียวกับบ้านน้ำช้างพัฒนา

2) ผลลัพธ์ของกระบวนการ CHIA (ขั้นตอนที่ 1 และ 2) สำหรับการจัดทำ “แผนที่ความเสี่ยง”

นอกจากแผนที่ชุมชน ปฏิทินชุมชน และข้อมูลลำดับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (Timeline) แล้ว ข้อค้นพบที่สำคัญอันเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการดำเนินงานวิจัยนี้ก็คือข้อห่วงกังวลของชุมชนต่อความเสี่ยงข้ามพรมแดนที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในชุมชน อาทิ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา พบว่า ต้นข้าว มีอาการใบไหม้ ทำให้บางต้นตาย และได้ผลผลิตไม่งาม ยอดอ่อนมะม่วงหิมพานต์ไหม้ ทั้งที่ดูแลอย่างดีให้น้ำตลอด ในช่วงติดลูกลิ้นจี่ ในช่วงที่ลิ้นจี่ติดลูกเท่าเม็ดขึ้นหนู มีอาการไหม้ดำและร่วงเยอะกว่าที่ผ่านมา มะม่วงช่วงติดดอก ดอกจะแห้ง ร่วงทั้งที่ใบงาม ฯลฯ ความผิดปกติเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือไม่ นี่เป็นตัวอย่างของคำถามจากชุมชนที่มีต่อการรับมือกับความเสี่ยงฯ

ทีมวิจัยพบว่า สิ่งที่ชาวบ้านกังวลมากที่สุดคือ ผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตรเกรงว่าผลผลิตทางการเกษตรจะเสียหายหรือลดลงจากเดิม ทำให้สูญเสียรายได้ เพราะการเกษตรคือรายได้หลักในการดำรงชีพ ข้อกังวลรองลงมา คือผลกระทบต่อสุขภาพจากการปนเปื้อนมลพิษสะสมในดิน น้ำ ในอากาศ ตลอดจนพืชอาหาร เช่น ข้าว ผัก อาจจะทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วยเรื้อรังและเป็นโรครุนแรงในอนาคต

และแม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีสิทธิหลักประกันสุขภาพและมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในหมู่บ้าน แต่ก็ยังเป็นเพียงระบบบริการปฐมภูมิให้การรักษาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้น หากมีการเจ็บป่วยที่รุนแรง ถูกเหิน

ดังนั้น การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของชุมชน จึงเป็นงานต่อไปที่จำเป็น โดยแผนที่ดังกล่าว จะครอบคลุมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเฉพาะความผิดปกติในพืชผลทางการเกษตร กลุ่มเปราะบางทางสุขภาพที่มีภาวะโรคเกี่ยวกับ ระบบทางเดินหายใจและหลอดเลือด รวมถึงหญิงตั้งครรภ์ (แม่และเด็ก) ที่อาจจะได้รับผลกระทบทางสุขภาพมากกว่าคนปกติที่ร่างกายแข็งแรง เพื่อนำมาออกแบบระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อชุมชนต่อไป โดยเห็นว่าเรื่องนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ควรจะมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน หน่วยงานที่ควรเข้ามาร่วมในการรับทราบข้อมูลและหาทางป้องกันร่วมกันคือ หน่วยงานด้านเกษตร หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานด้านชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนต่างๆ เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

2. สถานการณ์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ที่อาจส่งผลกระทบต่อข้ามแดน (ความเสี่ยงข้ามแดน) : กรณีกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายของสปป.ลาว และกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อค้นพบ

2.1 กรณีประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนไว้ในหลายระดับ มีกลไกที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เอื้ออำนวยให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้รับการปกป้องและเป็นจริง ทั้งที่เป็นกลไกในระดับรัฐธรรมนูญ กลไกระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง มีหน่วยงานฝ่ายบริหารร่วม 10 แห่งที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและตรวจสอบการประกอบกิจการและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่ และแม้ระบบการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยยังกระจัดกระจายไม่เป็นระบบนัก แต่ก็มี ความพยายามที่จะทำให้กลไกที่กระจัดกระจายทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านกลไกทางบริหารคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นก็มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เป็นอิสระเป็นช่องทางจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม โดยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ได้ให้ความสำคัญกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยมีการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะในทั้งสองศาล

แต่จากผลการศึกษาก็ไม่พบว่า ประเทศไทยจกมีกฎหมาย กลไกทางบริหารหรือกระบวนการยุติธรรมที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน หรือกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมายังประเทศไทย แม้จะมีการให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษในการประสานงานต่างประเทศในการจัดการมลพิษก็เป็นการให้อำนาจทั่วๆ ไปไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องปัญหามลพิษข้ามพรมแดน

และแม้ว่าจะเคยมีการฟ้องคดีกรณีการสร้างเขื่อนไซยะบุรีในประเทศลาวต่อศาลปกครองไทยว่าหน่วยงานรัฐของไทยไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ และศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในประเด็นเขตอำนาจศาลไว้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่ตั้งโครงการเกิดนอกเขตประเทศไทย หากเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองไทยที่ส่งผลกระทบต่ออาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนไทย แต่ท้ายสุด ศาลปกครองกลางก็มีคำพิพากษายกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่าฝ่ายปกครองไทยได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จนถึงปัจจุบันคดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และแม้คดีนี้จะไม่มีความแน่นอนในทางเนื้อหาว่า

ศาลปกครองสูงสุดจะตัดสินคดีออกมาอย่างไร ด้วยการอ้างอิงหลักกฎหมายใด แต่การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจากไม่รับฟ้องเป็นให้รับคำฟ้องบางเรื่องไว้พิจารณาโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน ก็มีความสำคัญและแสดงให้เห็นถึงความพยายามของศาลปกครองสูงสุดที่จะเข้าไปควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐไทยที่อาจกระทบต่อประชาชนไทย แม้โครงการเขื่อนไซยะบุรีจะถูกสร้างนอกเขตประเทศไทย

ต่อกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหงสา แม้จะยังไม่มี การฟ้องคดีเกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดน แต่ก็มี การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสายส่งไฟฟ้าจากโครงการหงสาในประเทศไทย โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่า การดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการดังกล่าวหากไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินจากกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตามคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับโครงการที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงไม่มีประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนเข้าสู่การพิจารณาแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายและกลไกของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษจากโครงการขนาดใหญ่ทั้งหมดของรัฐไทย จะเห็นได้ว่าระบบที่เป็นอยู่ถูกออกแบบโดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้น ระบบกฎหมายและกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษภายในประเทศเท่านั้นซึ่งไม่เพียงพอต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไทยจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่าการให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนชาวไทยมีช่องว่างและเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีความพยายามจะแก้ไขอย่างเป็นระบบจากรัฐไทย

2.2) กรณีสปป.ลาว จากการศึกษาพบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญของสปป.ลาวไม่ได้มีการกำหนดรับรองสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่รัฐธรรมนูญปี 2546 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2558 ได้รับรองสิทธิของพลเมืองในเรื่องของสิทธิในชีวิต ร่างกาย เกียรติศักดิ์ศรี และเคหะสถานที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ และกำหนดหน้าที่ของประชาชนและองค์กรต่างๆ ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ อย่างไรก็ตามนักวิจัยเห็นว่า การรับรองสิทธิในชีวิตอาจถูกตีความโดยหน่วยงานรัฐและศาลให้ขยายความไปถึงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน

สิ่งแวดล้อมที่ดีได้ เพราะสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นเงื่อนไขในการมีชีวิตของประชาชน ดังที่ศาลสูงอินเดียได้ตีความขยายสิทธิในชีวิตที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้รวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

สำหรับกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน สปป.ลาวได้กำหนดกลไกต่างๆ ไว้ ได้แก่ กลไกการร้องเรียน ร้องทุกข์รวมถึงเสนอความเห็นในประเด็นประโยชน์สาธารณะ สิทธิหรือประโยชน์ของตนเอง กำหนดให้โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินธุรกิจผลิตไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาลและต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และพบว่า ระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของลาวมีรูปแบบใกล้เคียงกับระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย สปป.ลาว มีหน่วยงานระดับกระทรวง 2 แห่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแผนกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแขวงหรือนคร และกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ โดยมีแผนกพลังงานและเหมืองแร่แขวงหรือพระนคร

ข้อค้นพบที่น่าสนใจก็คือ สปป.ลาว มีกลไกสำหรับการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย รวมถึงกลไกการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศ

สำหรับกรณีการดำเนินการของโครงการขนาดใหญ่ เช่น กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา พบว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ และการที่สปป.ลาวมีกฎหมายว่าด้วยการจัดการปัญหาข้อขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไว้ในกฎหมาย ในแง่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวจึงมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทยเพราะผู้ร่างกฎหมายได้คำนึงถึงปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการร่างกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายฉบับใดเลย

อย่างไรก็ตามกลไกการจัดการข้อขัดแย้งที่มีลักษณะระหว่างประเทศของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาว ก็ระบุถึงหลักการกว้างๆ ว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศขึ้นจะใช้กฎหมายใดจัดการข้อขัดแย้ง แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าหากเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นจริงหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการปัญหาและผู้ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการอย่างไร ในแง่จึงเป็นความท้าทายสำหรับประเทศลาวว่าหากเกิดปัญหาลingkunganข้ามพรมแดนขึ้นจริง รัฐบาลลาวจะมีกระบวนการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบอย่างไรจะมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

2.3) กรณีกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี หลักการสำคัญพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยอาจนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการ ได้แก่ หลักการภายใต้ปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 อาทิ หลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย, หลักความรับผิดชอบของรัฐ, หลักการป้องกันไว้ก่อน โดยพิจารณาร่วมกับพันธกรณีของรัฐที่จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย, หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยอันมีจำกัดเหนือดินแดน (Limited Territorial Sovereignty), หลักการและกฎเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการ ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

กฎหมายและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่รับรองสิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดีภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสุขภาพที่ดีถูกรับรองไว้ในสนธิสัญญา (ในฐานะที่เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง หรือ Treaty-based Bodies) โดยปรากฏใน International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR ข้อ 12 ซึ่งประเทศไทยและสปป.ลาว ผูกพันในฐานะรัฐภาคีต้องดำเนินการตามพันธกรณีดังกล่าว โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีด้วยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2542 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 ส่วนสปป.ลาวนั้น ลงนามเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2543 และให้สัตยาบันเมื่อปี 2550³ และนอกจาก ICESCR แล้ว สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดียังปรากฏใน Universal Declaration on Human Rights-UDHR ซึ่งผูกพันทุกประเทศในประชาคมระหว่างประเทศในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ข้อ 25

หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights-UNGPs) เป็นแนวทางให้รัฐ องค์กรภาคเอกชน ใช้เป็นแนวทางให้รัฐและองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติบนฐานของความสมัครใจ ประเทศไทยโดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้คำมั่นต่อที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 ว่าประเทศไทยจะดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human rights) โดย

³ ดูเพิ่มเติม <http://indicators.ohchr.org/>

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม จะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการและประสานงานกับกระทรวงต่างๆ รวมทั้งภาคธุรกิจ⁴

ข้อสังเกตต่อหลักการ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ภายใต้หลักการในทางระหว่างประเทศทั้งในประเด็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีข้อค้นพบที่ต้องตระหนักคือ หลักการที่ดีหลายประการ อาทิ Stockholm Declaration รวมถึง SDGs และ UNGPs ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ไม่มีมีผลถึงขนาดผูกพันทางกฎหมาย (non-binding) หรือเป็นเพียง soft law หรือคำประกาศถึงความดีพื้นฐาน มีบทบาทในการกำหนดแนวทางพื้นฐาน ที่สร้างความตระหนักในระดับสากล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ทีมวิจัยมีความเห็นว่า ควรพิจารณาให้ปฏิญญาทั้งสองฉบับนี้มีผลมากกว่าการเป็นเพียงแนวทางหรือคำประกาศ ซึ่งผู้วิจัยเทียบเคียงปฏิญญาสต็อกโฮล์ม กับปฏิญญาริโอ เท่ากับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ยกระดับเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) ไปแล้ว นอกจากนี้ ในมิติของการยอมรับในทางวิชาการของกฎหมายระหว่างประเทศของไทย มีแนวทางการอธิบายถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีภายใต้ปฏิญญาสต็อกโฮล์มและปฏิญญาริโอ รวมถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐ ใน “กิจกรรมที่เสี่ยงภัย” ที่อาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการส่งดาวเทียมไปโคจรรอบโลก หรือเป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายข้ามพรมแดน ถือเป็นพันธกรณีของรัฐที่ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการประกันภัย และกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนดำเนินการ หรือรัฐดำเนินการเองก็ตาม ถือว่ารัฐที่กิจกรรมนั้นตั้งอยู่ ต้องดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ขณะที่กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีสถานะทางกฎหมายเช่น UDHR ที่มีสถานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ทว่า UDHR ไม่มีกลไกในการตรวจสอบหรือเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามพันธกรณี ในขณะที่ ICESCR ซึ่งผูกพันทั้งประเทศไทยและสปป.ลาวในฐานะรัฐภาคี และมีกลไกในการติดตามและเรียกร้องให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ทั้งยังมีกลไกตามสนธิสัญญา (Treaty-based bodies) ที่ประเทศไทยจะต้องรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณีข้อ 12 ผ่านการจัดทำรายงานประเทศ (Country report) ในรอบต่อไปคือภายในปี 2562 อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่ากลไกการจัดทำรายงานประเทศ ไม่มีสภาพบังคับในเชิงลงโทษ แต่อาจ

⁴ กรรณก วัฒนภูมิ, “เมื่อรัฐไทยถูกเชื้อเชิญให้ขยาย “ความรับผิดชอบ” ไปในดินแดนของรัฐอื่น” บทความนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติสาขานิติศาสตร์ ครั้งที่ 1 “ระบบกฎหมายไทย : ปฏิรูป/เปลี่ยนผ่าน/ปฏิสังขรณ์” เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2561 ณ โรงแรมแคนทารี ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่

เป็นกลไกในระยะยาวที่สามารถช่วยให้รัฐสมาชิกค่อยๆ ปรับตัวเพื่อดำเนินการตามพันธกรณี นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมสามารถให้ข้อมูลผ่านกระบวนการรายงานคู่ขนาน (Shadow report) ได้

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 การดำเนินงานวิจัยต่อเนื่องเพื่อพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชน
 ทีมวิจัยเห็นควรว่าจะต้องดำเนินการต่อเนื่องเพื่อพัฒนาให้ระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชนเกิดขึ้นให้ได้ โดยทีมวิจัยจะใช้ข้อมูลของชุมชนที่เป็นข้อค้นพบการดำเนินงานในระยะแรกนี้ เป็นฐานในการพัฒนารอบการเก็บข้อมูลเฝ้าระวังในส่วนของชุมชน รวมถึงการออกแบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อให้คนในชุมชนสามารถใช้เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลเฝ้าระวังตนเองได้อย่างง่าย ทั้งนี้จะเป็นการทำงานร่วมกันกับชุมชนและทีมนักวิชาการสหสาขาวิชา

สำหรับการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในระดับนโยบาย ข้อมูลการเฝ้าระวังตนเองของชุมชนจะถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับข้อมูลการเฝ้าระวังของ รพ.สต. น้ำรีพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน รวมถึงข้อมูลการเฝ้าระวังฯ ที่ดำเนินการโดยโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติด้วย ในส่วนข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะใช้ข้อมูลจากระบบเฝ้าระวังของกรมควบคุมมลพิษ ประเทศไทย และบริษัทหงสา โดยข้อมูลระดับพื้นที่จะถูกป้อนเข้าสู่การตัดสินใจระดับนโยบายตามลำดับขั้นคือผ่านทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดน่าน ไปยังกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย กรมควบคุมโรค) เพื่อให้กระทรวงฯ ได้มีข้อมูลพิจารณาร่วมกับข้อมูลการเฝ้าระวังของกระทรวงสาธารณสุข สปป.ลาว เพื่อการปกป้องสุขภาพของประชาชนกลุ่มเสี่ยงของทั้งสองประเทศ

ชุมชนด้วย เพื่อให้ชาวบ้านมีความรู้ ความเข้าใจ ตระหนัก และสามารถปรับตัว รับมือกับความเสี่ยง และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที่

3) ควรมีการพัฒนาระบบและพัฒนาขีดความสามารถให้ชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ ลัวะและมีความเปราะบาง สามารถเฝ้าระวังผลกระทบได้ด้วยตนเอง (Community-led Monitoring System) โดยยึดหลักการ Co-Design , Co-Creation ในการออกแบบระบบ รวมถึงการใช้หลักการ สร้างความรู้ร่วม (Co-Production of Knowledge) ระหว่างความรู้ของผู้เชี่ยวชาญแบบสหสาขาวิชา และความรู้ของชุมชน ในการพัฒนาตัวชี้วัดที่ง่ายต่อการเก็บบันทึกข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งของประเทศไทยและ สปป. ลาว รวมถึง บริษัทโรงไฟฟ้าหงสา เพื่อร่วมกันเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และใช้ข้อมูลในการ ออกแบบป้องกันและแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างทันเวลา

4) ควรยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้าน น้ำรี ทั้งด้านเจ้าหน้าที่และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อบริการให้บริการสุขภาพประชาชนที่มีความเสี่ยงจากมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ระบบ ปรึกษากับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ระบบส่งต่อผู้ป่วย การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม การจัดการระบบ ไฟฟ้าให้เสถียร เป็นต้น เนื่องจากเป็นหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิที่ใกล้ชิดกับชุมชนและเป็นหน่วย บริการหลักที่ชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านรวมถึงชาวลาวมาขอรับบริการ

3.2 ข้อเสนอจากทีมวิจัยด้านกฎหมาย

ข้อเสนอระยะสั้น

1) ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (3) ประกอบกับ พระราชบัญญัติสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 11 วรรคแรก เพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการโรงไฟฟ้าหงสา รวมถึงดำเนินการกำหนดมาตรการ ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการ ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่ได้จากโครงการวิจัยนี้เป็นฐานข้อมูล ประกอบ

2) ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อ. เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 11 วรรคสอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ในการเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลของโครงการโรงไฟฟ้าหงสา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมในฝั่งประเทศไทยรวมถึงมาตรการและวิธีการลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

ข้อเสนอระยะยาว

1) รัฐไทยควรมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือตั้งหน่วยงานใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดต่อประสานงานภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศในการแก้ไขปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน รวมถึงให้มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนแก่ประชาชนที่ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่ตั้งอยู่นอกเขตประเทศไทย ในการใช้สิทธิต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ อาทิ หน่วยงานด้านสาธารณสุข (กระทรวงสาธารณสุข) ควรเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านการป้องกัน เฝ้าระวังความเสี่ยงทางสุขภาพข้ามพรมแดน โดยประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่น อาทิ กรมควบคุมมลพิษ รวมถึงเอกชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ ประชาคมในจังหวัดน่าน มีส่วนร่วมรับรู้ และลงมือติดตามประเมินผลกระทบสุขภาพของตนด้วย

2) การผลักดันให้เกิดคณะทำงานร่วมฝั่งไทย สปป.ลาว เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน แม้โรงไฟฟ้าหงสาจะดำเนินโครงการพิเศษหลายโครงการ และในการดำเนินการมาตรการการที่เทียบเท่ากับฝั่งลาวในฝั่งไทย แต่กลับขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือการสื่อสารไปยังชุมชน หน่วยงานรัฐของไทย ทำให้การศึกษาดังกล่าวจึงไม่ได้รับโจทย์วิจัยที่ควรทำจริงๆ เพื่อตอบโจทย์ความกังวลของชุมชนฝั่งไทยด้วย จะเห็นได้ว่าในฝั่งลาวนั้นมีตัวแทนรัฐบาลลาวที่กำหนดเป็นผู้ชี้แนะว่าควรต้องทำโครงการพิเศษอะไรบ้างเพื่อติดตาม แต่ฝั่งไทยกลับไม่มีตัวแทนของรัฐบาลไทยที่จะทำหน้าที่ตั้งโจทย์เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ควรต้องมีคณะทำงานร่วมฝั่งไทยลาวเพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน และตอบโจทย์ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรัฐไทยทั้งในระดับพื้นที่ และส่วนกลาง ควรดำเนินการให้มีการเจรจากับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดน เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่

และความรับผิดชอบของภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ก่อนริเริ่มดำเนินโครงการ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจากโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างไม่มีช่องว่าง โดยอาจใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวเป็นแนวทางในการพัฒนา

3) เอกชนผู้ประกอบการ แม้การก่อสร้างโรงไฟฟ้าในเกิดขึ้นนอกเขตดินแดนของประเทศไทย แต่ความเสี่ยง หรือการป้องกันความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นข้ามแดนมายังประเทศไทย เอกชนผู้ประกอบการควรมีการเตรียมความพร้อมรับมือ อันเป็นไปตามหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP)

4) ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามแดน ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงว่าจะได้รับผลกระทบ (Transboundary EIA/EHIA) รวมถึงรัฐไทยต้องมีกฎหมาย หรือนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขต ความรับผิดชอบต้องก้าวข้ามไปจากอาณาเขตของรัฐ (beyond border)

5) รัฐไทยควรริเริ่ม ผลักดันให้เกิดกฎหมายในระดับอาเซียนเพื่อกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนในด้านต่างๆ หรือเกิด “ความเสี่ยง” ๗ จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมในระดับอาเซียนอย่างมีส่วนร่วม (ASEAN Transboundary EHIA, Transboundary Impact Assessment)

ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนผลการศึกษาและการพัฒนางานวิจัยในระยะต่อไป

1) ในส่วนของงานระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชน ทีมวิจัยได้มีแผนที่จะดำเนินการในระยะที่สอง เพื่อเสนอโครงการเสนอต่อ สวรส.ต่อไป

2) เพื่อเป็นการสนับสนุน เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะระยะสั้น ข้อที่ 1 และข้อ ที่ 2 รวมถึงการผลักดันให้เกิดการดำเนินการตามข้อเสนอระยะยาว

ในส่วนของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3) ทางทีมวิจัยเห็นว่า ควรจะต้องมีการดำเนินงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อประสานหน่วยงานในระดับจังหวัดน่าน ระดับชุมชน และส่วนกลาง เพื่อผลักดันให้เกิดการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อการป้องกันล่วงหน้า การเฝ้าระวังความเสี่ยง/ผลกระทบต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในอนาคต โดยกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยเริ่มจากการจัดเวทีนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) โดยเชิญหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมโรค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เกษตร ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม (Civil Society Organization-CSO) องค์กรอิสระ ฯลฯ รวมถึงบริษัทเอกชน ผู้ประกอบการ (บริษัท หงสาพาเวอร์ จำกัด) โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อเผยแพร่งานวิจัย และเพื่อริเริ่ม ผลักดันให้เกิดการประสานความร่วมมือในการกำหนดทิศทางการดำเนินการดำเนินงานร่วมกันต่อไป

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(ก)
บทคัดย่อ	(ข)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(1)
สารบัญ	(16)
 บทนำ	 ก-1
 บทที่ 1 ความเสี่ยงข้ามพรมแดน และชุมชนในความเสี่ยงศึกษากรณีพื้นที่ชายแดน ไทย-สปป.ลาว	 1
1.1 ความเสี่ยงข้ามพรมแดนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ศึกษากรณีโรงไฟฟ้าหงสา	1
1.1.1 ข้อมูลพื้นฐาน	1
1.1.2 ความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน : กรณีทั่วไป	4
1.2 ชุมชนในความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีบ้านน้ำรีพัฒนา และ บ้านน้ำช้าง พัฒนา ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน	11
1.2.1 ที่ตั้ง สภาพภูมิประเทศ และข้อมูลประชากร	11
1.2.2 ประวัติศาสตร์ชุมชน	13
1.2.3 ประชากรที่ (อาจ) ไม่ใช่ผู้มีสัญชาติไทย	20
1.2.4 ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม	24
1.2.5 วิธีการผลิตและการประกอบอาชีพ	25
1.2.6 สุขภาพและการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุข	31
1.2.7 การเริ่มต้นระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าหงสา โดยโรงพยาบาล เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน	32
 บทที่ 2 กระบวนการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนเพื่อการพัฒนาแบบติดตาม ผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system)	 38
2.1 กระบวนการพัฒนา การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) ในพื้นที่เป้าหมาย	38

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.1 แนวคิด หลักการ และกระบวนการ	38
2.1.2 เป้าหมายสำคัญของการทำเอชไอเอชุมชน	40
2.1.3 กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน	40
2.2 การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา	42
2.2.1 สรุปขั้นตอน กระบวนการ และผลการดำเนินงาน	43
2.2.2 สรุปข้อห่วงกังวล	52
2.3 สรุปผลลัพธ์จากกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน	57
 บทที่ 3 กลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจาก มลพิษข้ามพรมแดน ศึกษากรณีโรงไฟฟ้าหงสา	 58
3.1 กลไกทางกฎหมายของประเทศไทย	58
3.1.1 บทนำ	58
3.1.2 สำนวจกลไกทางกฎหมายของรัฐไทยในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน สิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน	59
3.1.3 กลไกหรือมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิต อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน	75
3.1.4 บทวิเคราะห์ : ประเทศไทยขาดกลไกจัดการกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน	84
3.2 กลไกทางกฎหมายของสปป.ลาว	86
3.2.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิในชีวิตและกำหนดหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม	86
3.2.2 กฎหมายหลักที่กำหนดกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน	87
3.2.3 กลไกการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	90
3.2.4 กลไกการจัดการความขัดแย้งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555	92
3.2.5 บทวิเคราะห์ : สปป.ลาว ขาดกลไกจัดการกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน	93

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษข้ามแดน	94
4.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	94
4.1.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	94
4.1.2 กฎหมายและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่รับรองสิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดี	107
4.1.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดน	113
4.2 บทวิเคราะห์	115
4.2.1 ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับทางกฎหมายของปฏิญญาสต็อกโฮล์ม รวมถึงปฏิญญาริโอ	115
4.2.2 ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับของเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และหลักการ ชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights-UNGPR)	118
4.2.3 ข้อสังเกตต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ ICESCR	119
 บทที่ 5 บทสรุป และข้อสังเกต	 120
5.1 บทสรุป	120
5.2 ข้อสังเกต	129
5.3 ข้อเสนอแนะ	138
5.3.1 ข้อเสนอแนะต่อระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชนจากทีมประเมินผลกระทบ สุขภาพชุมชน	138
5.3.2 ข้อเสนอจากทีมวิจัยด้านกฎหมาย	142
5.3.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนผลการศึกษาและการพัฒนางานวิจัยในระยะต่อไป	144
 ภาคผนวก	
การถอดเทป เวทีนำเสนอ (ร่าง) รายงานการศึกษา และการรับฟังข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบ ติดตามตรวจสอบผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นฯ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2561 เวลา 17.00 –19.00 น. ณ โรงแรมจันทร์แดงเกสเฮาส์ จังหวัดน่าน	146

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1	โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสา
ภาพที่ 2	สภาพหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 3	ถนนภายในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 4	ลำน้ำช้าง เป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับประปาภูเขา
ภาพที่ 5-6	ภาพบ้านและวิถีชีวิตของชาวบ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 7	ผู้สูงอายุชาวลัวะ ที่บ้านน้ำรีพัฒนา และ หิ้งไผ่ในบ้าน
ภาพที่ 8	คนลาวที่เข้ามารับจ้างทำงานในไร่ ที่บ้านน้ำรี
ภาพที่ 9	โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 10	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 11-12	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 13-14	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 15	การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
ภาพที่ 16-19	การจัดทำข้อมูลลำดับเวลาการเปลี่ยนแปลงของชุมชน
ภาพที่ 20	การจัดทำข้อมูลลำดับเวลาการเปลี่ยนแปลงของชุมชน
ภาพที่ 21	การจัดทำปฏิทินของชุมชน
ภาพที่ 22	การจัดทำปฏิทินของชุมชน
ภาพที่ 23	การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในพื้นที่บ้านน้ำรีพัฒนา
ภาพที่ 24	การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
ภาพที่ 25	การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในพื้นที่บ้านน้ำช้างพัฒนา
ภาพที่ 26-27	การระดมความคิดเห็นต่อความเสี่ยงและข้อกังวล
ภาพที่ 28	แสดงแผนที่ชุมชนบ้านน้ำช้างพัฒนา ซึ่งเกิดจากกระบวนการเตรียมความพร้อม พร้อมให้กับชุมชน โดยทีมนักวิจัย
ภาพที่ 29	แสดงแผนที่ชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา ซึ่งเกิดจากกระบวนการเตรียมความพร้อม ให้กับชุมชน โดยทีมนักวิจัย

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหินที่กระทบต่อสุขภาพ	9
แผนภาพที่ 2 ระบบเผ่าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม	33
แผนภาพที่ 3 แสดงธรรมชาติของการเกิดโรคจากสิ่งแวดล้อม	35
แผนภาพที่ 4 แสดงการเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพ	35
แผนภาพที่ 5 ระบบการเผ่าระวังมลพิษสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหิน หงสาที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง แหล่งกำเนิดมลพิษ เส้นทางรับสัมผัส มลพิษ และ ประชากรกลุ่มเสี่ยง	37
แผนภาพที่ 6 แสดงปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health)	139
แผนภาพที่ 7 กรอบความคิดเบื้องต้น การเชื่อมต่อข้อมูลระบบเผ่าระวังผลกระทบต่อสุขภาพ โดยชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ	141

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 บริการ ทุน 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 สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมือง เวียงจันทน์

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

พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ จะถูกขายให้กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตามสัญญาซื้อขาย จำนวน 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&ssoPagelId=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 คือชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา 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)⁸ 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 และมากไปกว่านั้นก็คือ ชุมชนควรได้รับการส่งเสริม/สนับสนุนความเข้มแข็งเพื่อการประเมินและติดตามความเสี่ยงด้านสุขภาพของตนเองอย่างไร

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ข้อเท็จจริงด้านสุขภาพชุมชนเป้าหมาย ณ ปัจจุบัน ภายหลังจากเริ่มต้นของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ข้ามพรมแดน
- 2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศลาวในการกำกับดูแลโครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบข้ามแดน

⁸ จากการรับฟังบรรยายสรุป “การดำเนินงานเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาที่จังหวัดน่าน” โดยนายแพทย์พิจิตต์ วรรคชวิทยา 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 แต่ส่วนใหญ่อยู่รอบเขาที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย 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 ล้านตัน 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 อย่างไรก็ตามก็ดีเงินที่จ่ายชดเชยนี้เป็นการจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถเห็นผลเสียหายอย่างชัดเจน 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 สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ, “อากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ : ทางเลือกในการผลิตไฟฟ้า”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ฉบับที่ 1 สิงหาคม 2536, หน้า 3

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

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

¹⁴ เพ็งอ้วน, หน้า 4

การไต่สวนคดีของศาลปกครอง มีข้อเท็จจริงที่ยุติว่า 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 หรือเกิดอาการระคายเคืองตามเยื่อปมด้น ตามร่างกาย จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายเสียหายจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่แพร่กระจายจาก โรงไฟฟ้าแม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นผลจากการที่ กพพ. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมบางมาตรการ และได้กำหนดค่าเสียหายสำหรับการรักษาพยาบาล, ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ และค่าทดแทนการเสื่อมสมรรถภาพ สุขภาพ และอนามัย¹⁶

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

¹⁵ ในพื้นที่อื่น ค่ามาตรฐานคือ 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

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

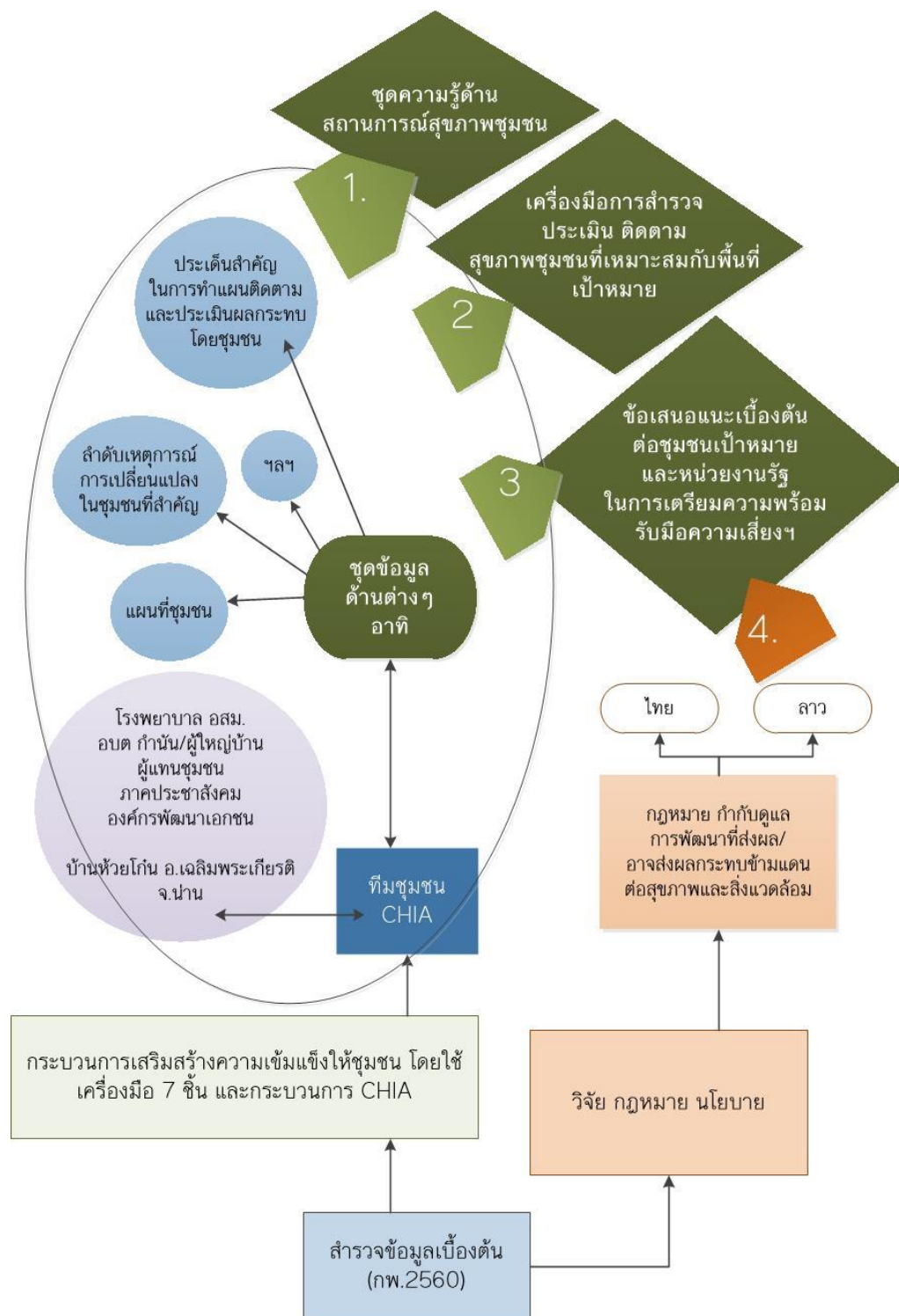
CHIA กับ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการเตรียมความพร้อมและติดตามผลกระทบด้านสุขภาพชุมชน

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



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

บทที่ 1 ความเสี่ยงข้ามพรมแดน และชุมชนในความเสี่ยง

ศึกษากรณีพื้นที่ชายแดนไทย-สปป.ลาว

สมพร เพ็งคำ, ลมิตา เขตชั้น

1.1 ความเสี่ยงข้ามพรมแดนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ศึกษากรณี โรงไฟฟ้าหงสา

1.1.1 ข้อมูลพื้นฐาน

โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนหงสาเป็นโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์ เป็นเชื้อเพลิงที่ใหญ่ที่สุดในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตั้งอยู่ที่เมืองหงสา แขวงไชยบุรี 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.) และขายไฟฟ้าให้สปป.ลาว 100 เมกะวัตต์ ผ่านสายส่ง 115 กิโลวัตต์ของรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาว (จากโรงไฟฟ้าถึงหลวงพระบาง)

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

ถ่านหินลิกไนต์ที่ใช้ในโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา มาจากเหมืองหงสา ลิกไนต์ซึ่งตั้งอยู่ที่ลุ่มน้ำหงสาในพื้นที่เดียวกันกับโครงการโรงไฟฟ้าโดยอยู่ที่ตวันออกเฉียงเหนือ มีค่าความร้อนโดยรวม: 2,491 kcal / kg ความชื้นรวม 33.96% ปริมาณเถ้า 26.25% ปริมาณกำมะถันรวม 0.70% กำมะถันติดไฟ 0.57%



ภาพที่ 1 โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนหงสา

โรงไฟฟ้าฯ มีระบบเฝ้าระวังผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้¹

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 ปะรอท นิกเกิล ทองแดง น้ำมันและจาระบี ซัลเฟต โคลิฟอร์ม แบคทีเรีย แบคทีเรียโคลิฟอร์มแบคทีเรีย ความเป็นด่าง โพแทสเซียม

¹ 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

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 ปะรอท นิกเกิล ทองแดง น้ำมันและจาระบี ซัลเฟต โคลิฟอร์มแบคทีเรีย แบคทีเรียโคลิฟอร์มแบคทีเรีย ความเป็นด่าง โพแทสเซียม

2) **การตรวจอากาศและเสียงรอบข้าง** โรงไฟฟ้าฯ ได้มีการติดตั้งเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศและเสียง จำนวน 3 แห่งคือ ได้แก่ จ.น่าน ประเทศไทย 3 จุด เมืองเงิน สปบ. 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 และสถานีจำปาศักดิ์ สิ่งที่ต้องตรวจวัด คือ ความเร็วลม ทิศทางลม อุณหภูมิ ความชื้นสัมพัทธ์ การระเหย แรงดัน

3) **การควบคุมการชะล้างพังทลายของป่า** ได้มีการดำเนินการปลูก creepy daisy และหญ้าแฝก ซึ่งรากมีคุณสมบัติในการเกาะยึดหน้าดินไม่ให้พังทลาย ซึ่งได้ปลูกพืชเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของป่า 2 แห่ง คือ หมู่บ้าน Napung 5.5 เฮกตาร์ และหมู่บ้าน Kiew Ngew 49.5 เฮกตาร์

4) **การโยกย้ายประชาชน** บริเวณเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา มีจำนวนประชาชนที่ต้องย้ายออกจากพื้นที่โครงการเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา ทั้งหมดจำนวน 450 หลังคาเรือน ประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านจำปา บ้านใหม่ บ้านนาไฮดำ บ้านนาใหม่ยอม โครงการมีมาตรการดูแลประชากรที่ต้องย้ายออกจากพื้นที่โครงการ คือ จัดหาพื้นที่สร้างหมู่บ้านและสร้างบ้านจัดสรรให้ชาวบ้าน รวมถึงพัฒนาอาชีพให้ด้วย อาทิ ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์ แปลงทดลองปลอดสารเคมี โคมไฟบอลลูน บล็อกทางเท้า

1.1.2 ความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน : กรณีทั่วไป

มลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน ประกอบด้วย มลพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง (fuel-based pollutant) ได้แก่ โลหะ แก๊สที่มีฤทธิ์เป็นกรดจำพวกไฮโดรเจนคลอไรด์ ไฮโดรเจนฟลูออไรด์ พรอท และมลพิษจากกระบวนการเผาไหม้ (combustion-based pollutant) ได้แก่ ไดออกซิน (dioxins) ฟิวแรน (furans) กัมมันตภาพรังสี และสารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (VOCs) แสดงรายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงกลุ่มของมลพิษทางอากาศและผลกระทบที่อาจเกิดต่อสุขภาพของคนและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มของมลพิษทางอากาศ	ตัวอย่างมลพิษ	อันตรายต่อสุขภาพมนุษย์	อันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
แก๊สที่มีฤทธิ์เป็นกรด (acid gas)	ไฮโดรเจนคลอไรด์ ไฮโดรเจนฟลูออไรด์	ระคายเคืองผิวหนัง ตา จมูก คอและทางเดินหายใจ	กรดตกตะกอนทำลายพืชผลและป่าไม้
ไดออกซิน (Dioxins) และฟิวแรน (Furans)	2,3,7,8-เตตระคลอโรไดออกซิน [2,3,7,8-tetrachlorodioxin (TCDD)]	ผลกระทบระยะสั้น : ทำลายตับ ทำให้เกิดรอยโรคที่ผิวหนังที่เรียกว่า chloracne ² ผลกระทบระยะยาว : เป็นสารก่อมะเร็ง มะเร็งที่เนื้อเยื่ออ่อน, มะเร็งที่ต่อมน้ำเหลืองและมะเร็งที่กระเพาะอาหาร นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการสืบพันธุ์ ทำลายระบบภูมิคุ้มกันและรบกวนฮอร์โมน เพิ่มความเสี่ยงในการเกิดโรคเบาหวาน	สะสมในแม่น้ำ ทะเลสาบ มหาสมุทร ปลาและสัตว์ป่ากินน้ำ สะสมอยู่ในห่วงโซ่อาหาร
ปรอท(Hg)	เมทิลเมอร์คิวรี (Methylmercury)	ทำลายสมอง ระบบประสาท การทำงานแบบละเอียดของสมอง (fine motor control) ก่อให้เกิดโรคหัวใจ โรคไตและโรคตับ นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุให้เกิดความบกพร่องของการพัฒนาสมองของเด็กแรกเกิด	ปลาและสัตว์ป่าได้รับสารพิษ และสารพิษจะสะสมอยู่ในห่วงโซ่อาหาร
โลหะที่ไม่ใช่ปรอท	สารหนู(As), เบริลเลียม (Be) ³ , แคดเมียม(Cd), โครเมียม(Cr), นิกเกิล (Ni), ซีลีเนียม (Se),	เป็นสารก่อมะเร็ง : มะเร็งที่ปอด กระเพาะปัสสาวะ ไต ผิวหนัง นอกจากนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบประสาท ระบบหัวใจและ	สารพิษตกตะกอนสะสมในดิน ส่วนรูปแบบที่ละลายน้ำได้จะผสมปนเปื้อนกับระบบน้ำ

กลุ่มของมลพิษทางอากาศ	ตัวอย่างมลพิษ	อันตรายต่อสุขภาพมนุษย์	อันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
	แมงกานีส(Mn)	การไหลเวียนเลือด ระบบผิวหนัง ระบบหายใจและระบบภูมิคุ้มกัน	
	ตะกั่ว(Pb)	ทำลายระบบประสาทส่งผลต่อการเรียนรู้ ความจำ และพฤติกรรม เป็นสาเหตุของโรคหัวใจและหลอดเลือด โรคไต โลหิตจาง ข้อเท้า ข้อมือและข้อนิ้วอ่อนแรง	สารพิษเป็นภัยต่อพืชและสัตว์ตกตะกอนสะสมในดิน ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม
โพลีนิวเคลียร์ อะโรมาติก ไฮโดรคาร์บอน [Polynuclear Aromatic Hydrocarbons (PAH)]	แนฟทาซีน (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 โดยจับกับอนุภาคเล็กๆและสะสมในปอด นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อไต อันตะ ทำลายsperm และเป็นสาเหตุให้ระบบสืบพันธุ์บกพร่อง	ดำรงอยู่ในรูปแก๊สหรืออนุภาคขนาดเล็ก ตกตะกอนสะสมในดิน
กัมมันตภาพรังสี	เรเดียม(Radium)	เป็นสารก่อมะเร็ง: มะเร็งปอด กระดูก เป็นสาเหตุของภาวะหลอดลมปอดอักเสบ โลหิตจาง และฝีที่สมอง	สารพิษสะสมในแม่น้ำ ทะเลสาบ มหาสมุทร ปลา และสัตว์ป่ากินน้ำ สะสมในห่วงโซ่อาหาร
	ยูเรเนียม(Uranium)	เป็นสารก่อมะเร็ง : มะเร็งที่ปอด มะเร็งระบบน้ำเหลือง และก่อโรคไต	
สารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (Volatile Organic Compounds)	อะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน (Aromatic hydrocarbons) รวมถึง เบนซีน(benzene), โทลูอีน(toluene), เอทิลเบน	ก่อความระคายเคืองต่อผิวหนัง ตา จมูก คอ ก่อให้เกิดภาวะหายใจลำบาก ปวดทำงานบกพร่อง การตอบสนองต่อการมองเห็นน้อยลง ความจำเสื่อม ไม่สบายท้อง มีผลกระทบต่อตับ ไตและระบบ	เกิดปฏิกิริยาเคมีที่ชั้นบรรยากาศ สารพิษเกิดการสลายตัวให้ Carbon-base radicals ทำลายชั้นโอโซน ส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน ฉบับวันที่ 18 สิงหาคม 2561

กลุ่มของมลพิษทางอากาศ	ตัวอย่างมลพิษ	อันตรายต่อสุขภาพมนุษย์	อันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
	ซีน(ethylbenzene), ไซลีน(xylene)	ประสาท นอกจากนี้เบนซินที่เรารู้จักกันดีคือสารก่อมะเร็ง	
	อัลดีไฮด์ (Aldehydes) รวมถึงฟอร์มัลดีไฮด์ (formaldehyde)	เป็นสารก่อมะเร็ง : ก่อมะเร็งที่ปอด มะเร็งที่ส่วนต่อของจมูกและคอหอย ก่อความระคายเคืองต่อตา จมูก คอ และเกิดความผิดปกติเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ	

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 7,2011²

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

โลหะที่ไม่ใช่ปรอทหรือฝุ่นละอองโลหะขนาดเล็ก (PM2.5) ฝุ่นละอองจากการเผาไหม้ถ่านหินจะมีขนาดเล็กกว่าฝุ่นละอองทั่วไป โดยมีขนาด 2.5 ไมโครเมตรซึ่งเล็กกว่าความกว้างของเส้นผม ฝุ่นที่กระจายออกมาจำนวนมากจะมีลักษณะเป็นหมอกควัน เมื่อมนุษย์หายใจเอาฝุ่นละอองเข้าไป อนุภาคบางส่วนจะเกาะติดอยู่ตามทางเดินหายใจ ขณะที่ฝุ่นบางส่วนที่ทางเดินหายใจส่วนบนไม่สามารถกักกันไว้ได้จะผ่านทะลุเข้าไปในปอดและเข้าสู่กระแสเลือด การหายใจเอา PM2.5 เข้าไป ไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบหายใจ เกิดโรคหืด หรือทำให้โรคปอดเรื้อรังที่เป็นอยู่เดิมมีอาการรุนแรงขึ้น เพิ่มอัตราการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เกิดผลกระทบต่อระบบหัวใจและหลอดเลือด รวมถึงโรคหัวใจกำเริบ

²<https://www.csu.edu/cerc/researchreports/documents/EmissionsOfHazardousAirPollutantsFromCoal-FiredPowerPlants2011.pdf>

และเพิ่มอัตราการตายจากโรคหัวใจ นอกจากนี้ PM2.5 ยังเชื่อมโยงถึงความผิดปกติของการพัฒนาระบบสืบพันธุ์และเป็นสารก่อมะเร็งอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีมลพิษสำคัญ อีกชนิดหนึ่งที่ไม่ค่อยมีใครกล่าวถึง ได้แก่ **สารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (Volatile Organic Compounds หรือ VOCs)** สารกลุ่มนี้ได้มาจากการกระบวนการเผาไหม้ถ่านหิน ที่รู้จักกันดีคือ สารอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน เบนซีน โทลูอีน และสารอัลดีไฮด์ รวมถึงฟอร์มาลดีไฮด์ อันตรายระดับต้นคือสารเหล่านี้จะก่อให้เกิดการระคายเคืองต่อตา จมูก คอ ระบบหายใจ ทำให้หายใจลำบาก ปวดทำงานบกพร่อง ต่อมาจะส่งผลกระทบต่อระบบประสาททำให้ความจำบกพร่อง การตอบสนองต่อการมองเห็นลดน้อยลง และเมื่อได้รับสารนี้เป็นระยะเวลานานจะก่อให้เกิดมะเร็งในที่สุด

จากรายงานการวิจัยผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของมลพิษทางอากาศที่แพร่กระจายออกมาจากโรงไฟฟ้าถ่านหินในสหรัฐอเมริกา มีการศึกษาแยกย่อยเกี่ยวกับสารมลพิษต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

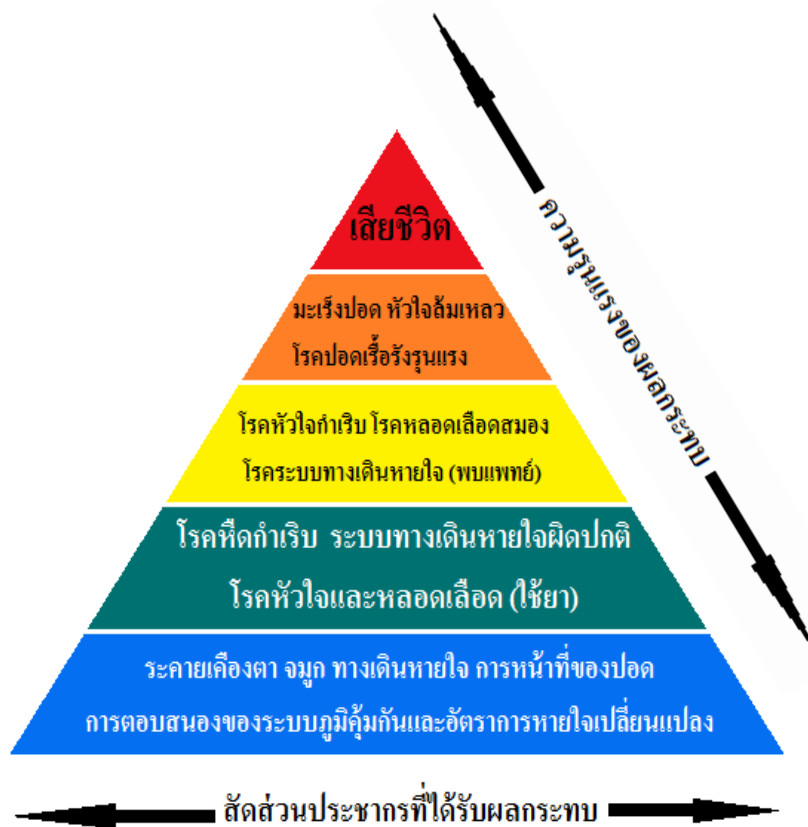
1) การศึกษาถึงผลกระทบของภาวะความเป็นกรดที่ออกมาปนเปื้อนกับอากาศ หลังจากการเผาไหม้ถ่านหินในเด็ก 130,000 คน ใน 24 รัฐของอเมริกาและแคนาดา มีความสัมพันธ์ดังนี้ คือ เพิ่มการเกิดภาวะหลอดลมอักเสบ ลดสมรรถภาพการทำงานของปอด มีความสัมพันธ์กับโรคหืดและกระทบต่อการป่วยของเด็ก นอกจากนี้ยังมีอีกการศึกษาหนึ่งซึ่งทำการศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของมลพิษระหว่างเด็กและผู้ใหญ่พบว่าเด็กมีภาวะทางเดินหายใจแคบลง อัตราการหายใจเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพราะเด็กใช้เวลาอยู่นอกบ้านมากกว่าผู้ใหญ่³

2) จากรายงานการตรวจสอบความปลอดภัยทางด้านอาหารของหน่วยบริการตรวจสอบความปลอดภัยของอาหารสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำการศึกษาในปี 2002-2003 พบสารที่มีโครงสร้างคล้าย Dioxin สะสมอยู่ในอาหารจำพวกเนื้อสัตว์และสัตว์ปีก ทั้งนี้เนื่องจากสารพิษ dioxin ที่ได้จากการกระบวนการเผาไหม้ถ่านหินนั้นสามารถคงทนอยู่ในธรรมชาติในรูปอนุภาคของแข็งจึงเข้าสู่ระบบห่วงโซ่อาหาร อีกทั้งชอบจับกับไขมันจึงสะสมอยู่ในร่างกายได้นานมีการศึกษาหนึ่งพบว่าต้องใช้เวลานาน 7-12 ปี ในการกำจัดพิษของ dioxin (2,3,7,8-TCDD) ออกจากร่างกายได้ครึ่งหนึ่ง จากการศึกษาในประชาชนซึ่งได้รับสารพิษจากการรับประทานหรือจากการประกอบอาชีพโดยตรง พบผลกระทบระยะสั้นคือ ทำลายตับ ทำให้เกิดแผลที่เรียกว่า Chloracne ส่วนผลกระทบระยะยาวคือสารพิษจะทำลายระบบภูมิคุ้มกัน ทำลายการพัฒนาระบบ

³ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7, 2011, P13-14

ประสาธ ระบบการสืบพันธุ์และการทำหน้าที่ของฮอร์โมนผิดปกติ 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 อาจส่งผลให้ตัวอ่อนนั้นอ่อนแอลง⁴

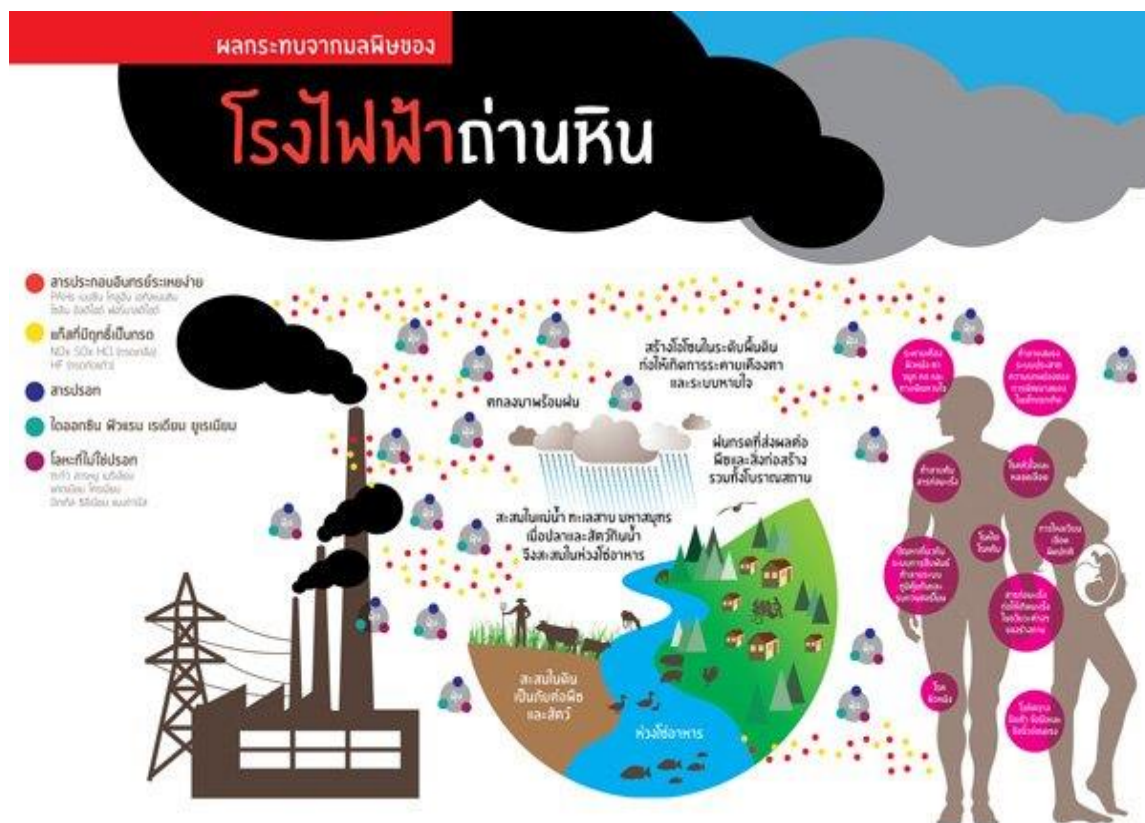
ผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อสุขภาพประชาชน



⁴ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7, 2011, P 14-15

แผนภาพที่ 1

ความเชื่อมโยงระหว่างมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหินที่กระทบต่อสุขภาพ



ที่มา: ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

3) สารอีกชนิดที่ได้มาจากกระบวนการไหม้เผาถ่านหินคือกำมะถันภาพรังสีได้แก่ ธรรมชาติและยูเรเนียม จากงานศึกษาวิจัยพบว่าสารกำมะถันภาพรังสีทำให้เกิดการกลายพันธุ์ของเซลล์กลายเป็นเซลล์มะเร็งหรือก่อให้เกิดความเจ็บป่วยอื่นๆ⁵

4) พรอทที่ได้มาจากการเผาไหม้ถ่านหินของโรงไฟฟ้าถ่านหิน ถือเป็นหนึ่งในสามของพรอทที่ปลดปล่อยออกมาจากการกระทำของมนุษย์ พรอทมีพิษต่อระบบประสาทส่วนกลาง จึงถูกจัดอยู่ในกลุ่มมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย แต่สิ่งสำคัญที่อันตรายยิ่งกว่าคือพรอทสามารถถูกเปลี่ยนเป็นเมทิลเมอร์คิวรีซึ่งมีพิษสูงกว่าพรอทธรรมดาได้โดยจุลินทรีย์ และพิษจะ

⁵ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7, 2011, P15

เพิ่มขึ้นตามห่วงโซ่อาหาร มีการศึกษาหนึ่งพบสารปรอทในปลา หากผู้คนบริโภคอาหารที่ได้รับ การปนเปื้อนจะมีพิษต่อระบบประสาทโดยเฉพาะเด็กในครรภ์เพราะปรอทเป็นสาเหตุให้เกิดความ บกพร่องของการพัฒนาสมองของเด็กแรกเกิด มีการศึกษาหนึ่งพบว่าในแต่ละปีมีเด็กเกิดใหม่ 300,000 คนและส่วนใหญ่มีปริมาณปรอทในเลือดสูง ซึ่งเหล่านี้มีผลต่อการพัฒนาสมองของ ทารก⁶

5) กลุ่มผู้ทำการวิจัยจาก Harvard School ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อ สุขภาพของ PM 2.5 ในผู้ใหญ่สุขภาพดีอายุมากกว่า 14 ปีขึ้นไปที่อาศัยอยู่ใน 6 รัฐของอเมริกา จำนวนมากกว่า 8,000 คน พบว่าในเมืองที่มีปริมาณ PM2.5 สูงจะมีอัตราการตายของประชากร เพิ่มขึ้นหรืออาจใช้คำว่าประชากรในเมืองนี้มีอายุสั้นกว่าเมืองที่มีอากาศสะอาด ความสัมพันธ์ ระหว่างอนุภาคขนาดเล็กและการตายก่อนเวลาอันควรถูกนำมาศึกษาซ้ำ โดยใช้อาณัติข้อมูลของ 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 เพิ่มอัตราการตายอีกด้วย⁷

⁶ Emission of Hazardous Air Pollutions from Coal-Fired Power Plant. March 7,2011, P16

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

1.2 ชุมชนในความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

ศึกษากรณีบ้านน้ำรีพัฒนา และบ้านน้ำช้างพัฒนา ต.ขุนน่าน

อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน

1.2.1 ที่ตั้ง สภาพภูมิประเทศ และข้อมูลประชากร

บ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา เป็นหมู่บ้านของชาวลัวะ (Lau) ตั้งอยู่บนภูพยัคฆ์ ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เป็นหมู่บ้านชายแดน ทิศเหนือติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ติดกับบ้านเปียงก่อ ต.บ้านด่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน ทิศตะวันออก ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และทิศตะวันตกติดกับบ้านกิวจันทร์ ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน



ภาพที่ 2 สภาพหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา

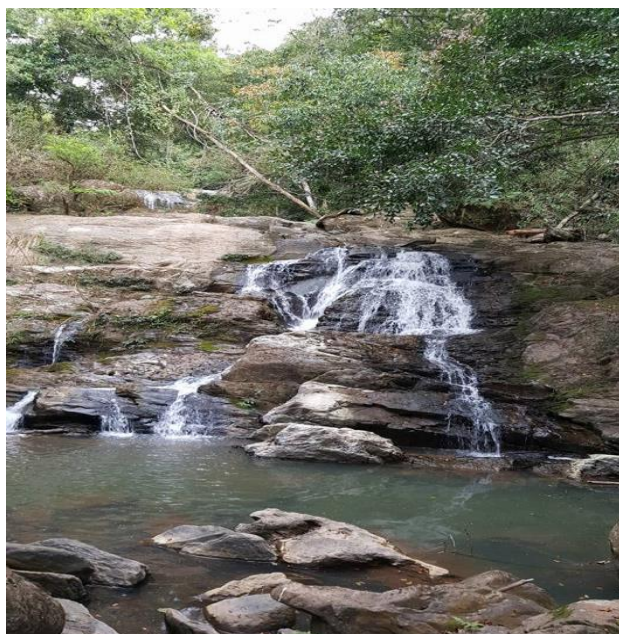


ภาพที่ 3 ถนนภายในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนา

ลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน เป็นพื้นที่ต้นน้ำน่าน มีห้วยเล็กๆ หลายสาย ลำน้ำหลักที่ใช้ในการอุปโภค บริโภค ทำการเกษตร และเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ มีสองสายคือ ลำน้ำรีและลำน้ำช้าง สภาพภูมิอากาศมี 3 ฤดู ได้แก่ ฤดูฝนระหว่างเดือน พฤษภาคม – กันยายน ฤดูหนาวระหว่างเดือน ตุลาคม – กุมภาพันธ์ และฤดูร้อนระหว่างเดือน มีนาคม – เมษายน ทั้งนี้ในช่วงฤดูหนาวจะมีระยะเวลายาวนานมากกว่าฤดูอื่นๆ และมีความหนาวเย็นมาก⁸

⁸ สรุปรายงานประจำปี โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา พ.ศ. 2559

ภาพที่ 4 ลำน้ำซ่าง เป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับประปาภูเขา



ภพยศ ในอดีตเป็นฐานลำคัญแห่งหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ปัจจุบันนอกจากเป็นที่ตั้งของหมู่บ้านแล้ว ยังมีสถานที่ราชการ หน่วยงานและโครงการพัฒนา ตั้งอยู่ในพื้นที่นี้จำนวนมาก อาทิ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนชาวไทย แม่ฟ้าหลวง โรงเรียนขยายโอกาส ได้แก่ โรงเรียนบ้านน้ำซ่างพัฒนา และ โรงเรียนบ้านน้ำรีพัฒนา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานเพื่อชุมชน (ศสมช.) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา สถานีพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงภพยศ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน โครงการแม่ฟ้าหลวง และโครงการปิดทองหลังพระ เป็นต้น

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



ภาพที่ 5-6 ภาพบ้านและวิถีชีวิตของชาวบ้านน้ำรีพัฒนา

1.2.2 ประวัติศาสตร์ชุมชน

พื้นที่บริเวณบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา เป็นที่อยู่อาศัยของชาวลัวะ⁹ มาแต่ดั้งเดิม โดยในอดีต จะสร้างบ้านอยู่รวมกันเป็นกลุ่มๆ ละ 4-5 หลังคาเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเครือญาติกัน โดยกลุ่มบ้านจะกระจายอยู่ในป่าตามแนวชายแดนครอบคลุมพื้นที่ทั้งฝั่งประเทศไทยและ สปป.ลาว พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติจากป่าเป็นหลักในการดำรงชีวิต ทั้งใช้สร้างที่อยู่อาศัยและเป็นแหล่งอาหาร อาทิ หนูป่า กว้าง เก้ง ไก่ป่า ปู ปลา หน่อไม้ ถั่วฝักในป่าชนิดต่างๆ เห็ด เห็ด และปลวกข้าวไร่ ซึ่งเป็นข้าวเหนียว รวมถึงผักกาดและพืชผักสวนครัวต่างๆ ไว้เป็นอาหาร ไม่มีการซื้ออาหารจากภายนอกชุมชน อุปกรณ์ในการหุงหาอาหาร จะใช้ไม้ไผ่และหม้อดิน

วิถีการเพาะปลูกของชาวลัวะในอดีต

เป็นการทำไร่หมุนเวียน ซึ่งจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงนาถาวร แต่จะปลูกข้าวไร่แซมไปกับผืนป่าที่พอจะมีพื้นที่ให้หยอดเมล็ดพันธุ์ ไม่มีการตัดต้นไม้ใหญ่หรือถากถางให้เป็นพื้นที่ของตนเองในการทำข้าวไร่จะใช้ควายไถนา ใครที่ไม่มีควายจะใช้จอบสับดินแทนและจะมีวัฒนธรรมการ “เอามือกัน” (การลงแขก) นอกจากนี้ยังปลูกข้าวโพดสาลีและเก็บผักกาดที่เกิดในป่ามาปลูก

⁹ ในจังหวัดน่าน มีชาวลัวะอาศัยอยู่ในเขตสิบอำเภอได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอเวียงสา อำเภอปัว อำเภอเชียงกลาง อำเภอทุ่งช้าง อำเภอแม่จริม อำเภอสันติสุข อำเภอบ่อเกลือ อำเภอสองแคว และอำเภอเฉลิมพระเกียรติ มี เป็นชนกลุ่มน้อยที่มีประชากรมากที่สุดของจังหวัดน่าน แบ่งออกเป็นสองกลุ่มได้แก่ ลัวะมัล และลัวะโปร รุปร่างลักษณะของชาวลัวะ (ถิ่น) มีร่างเล็กผิวดำ ภาษพูดเป็นภาษาในตระกูล มอญ - เขมร

บริเวณใกล้บ้านรอให้โตเพื่อนำมาเป็นอาหาร นิยมหาอาหารจากป่ามาบริโภค ได้แก่ เผือก มัน หน่อไม้ เห็ด หัวปลี พริก สัตว์ป่า ได้แก่ ไก่ป่า หมูป่า กระรอก และหาปู ปลา ในลำธาร

การประกอบอาหาร

ใช้เพียงเกลือเป็นเครื่องปรุงกับเนื้อสัตว์และผักที่หาได้ กินกับข้าวไรที่เป็นข้าวเหนียว ในบางปีที่ข้าวไม่พอกินจะต้องขุดเผือก ขุดมัน และตำข้าวโพดสาสีแห้งนึ่งกินแทนข้าว ชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณบ้านน้ำช้างพัฒนาจะนำของป่าไปแลกเกลือที่อำเภอปอเกลือ ส่วนที่อยู่บริเวณบ้านน้ำรีพัฒนาจะไปแลกเกลือที่ฝ่งลาว¹⁰ สำหรับน้ำดื่มจะใช้น้ำจากลำห้วย และใช้สำหรับทุกอย่างทั้งอาบน้ำ ชักผ้า ชำระล้างสิ่งต่างๆ ส่วนการขับถ่ายในป่า

สิ่งของที่ต้องซื้อหา

จะมีเพียงเสื้อผ้า ผ้าห่ม มีดพรว้า จอบ เสียม หม้อดิน และเกลือเท่านั้น ซึ่งข้าวของเครื่องใช้ต่างๆ เหล่านี้นอกจากจะไปหาซื้อจากฝ่งลาวแล้วก็มีคนหยวน (คนลาว) เข้ามาขายถึงในชุมชนด้วย รายได้ในสมัยก่อนมาจากการเลี้ยงวัว ควาย โดยจะมีพ่อค้าจากข้างนอกเข้ามารับซื้อ

การรักษาพยาบาล

ในยามเจ็บป่วยจะใช้พิธีกรรมโดยหมอผี เช่น การร่ายคาถาเป่า การมัดขวัญ (ผูกแขน) โดยเชื่อว่ามิสาเหตุมาจากผีป่าทำให้เจ็บป่วย รวมทั้งมีการใช้สมุนไพรร่วมด้วย อาทิ ต้นลำเก้ง ใช้ใบและรากมาต้มดื่ม ช่วยแก้ไขหวัด ปวดศีรษะ , ผักสีทอง กินในแก้อีหอบ , ต้นลูบลิบ ต้มใบและรากดื่มช่วยบำรุงร่างกาย เจริญอาหาร เป็นต้น การคลอดจะทำโดยหมอดำแย บางรายคลอดเอง ตัดสายสะดือโดยใช้ไม้ไผ่เหลาคมๆ และลนไฟก่อน หลังคลอดบุตรจะต้องอยู่ไฟประมาณ 1 เดือน ในระหว่างนั้นจะต้องกินแต่น้ำร้อนกับข้าวต้มที่ต้มในกระบอกไม้ไผ่ และกินใบมะเดื่อต้มกับหัวปลีไม่ใส่เกลือ กินจนกว่าสะดือลูกจะหลุด ใช้การอมเกลือแทนยาสีฟัน น้ำยาสระผมทำมาจาก ผักสะแหลกับน้ำข้าวข้าว หมักรวมกันไว้ 2 วันแล้วนำมาต้ม จากนั้นนำน้ำมาสระผม ทำให้ผมลื่นเงางาม การซักผ้าจะใช้เม็ดมะแข่นำมาทุบจะเกิดฟองนำมาซักผ้าทำให้ผ้าสะอาด

ลักษณะบ้านเรือน

ชาวบ้าน ทำจากไม้ไผ่สานหรือใช้ใบตองตึง หลังคาทำจากหญ้าคา เสาบานใช้ไม้เป็นต้นในป่าแต่จะเป็นต้นเล็กเท่าลำแข้งเพราะบ้านจะอยู่ได้ไม่นานก็ต้องสร้างใหม่

¹⁰ นางพร มั่นคง อายุ 60 ปี สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 พ.ค. 2560

ด้านความเชื่อ

ชนเผ่าลัวะจะนับถือผีบ้าน ผีป่า ผีเจ้าที่ที่ปกปักรักษาคุ้มครองให้ทุกคนปลอดภัย พิธีกรรมที่สืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ คือ พิธีกรรมเกี่ยวกับข้าว โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนคือ

- **ขั้นตอนแรก พิธีแปลงโสด¹¹** จะเป็นการไหว้บอกกล่าวเจ้าที่ก่อนทำนาแต่ ละปีและถามผีเจ้าที่ว่าการอะไรเป็นของเช่นไร โดยให้หมอมผีเป็นผู้ทำ พิธีกรรม
- **ขั้นตอนที่สอง พิธีวางเปลือกข้าว** จะเชิญหมอมผีมาที่บ้าน เพื่อบอกกล่าวผี บ้านว่าได้ทำการปลูกข้าวเสร็จแล้วในปี นี้ แล้วจะนำข้าวเปลือกมาใส่ไว้ใน แอ็บ (ไม้ไผ่สารทรงกระบอกเหมือนฝากระต๊อบข้าว) วางไว้บนหิ้งบูชาในบ้าน
- **ขั้นตอนที่สาม พิธีรับดอกข้าว** เป็นการบอกกล่าวเจ้าที่ให้ดูแลรักษาต้นข้าว ให้งาม มีผลผลิตดี จะทำช่วงข้าวกำลังจะตั้งท้อง และจะนำต้นข้าวกลับมา บ้านแล้วใส่ไว้ในแอ็บ เช่นกันกับเปลือกข้าว
- **ขั้นตอนที่สี่ พิธีกินดอกดำดอกแดง** คือ พิธีกรรมสิ้นสุดการเก็บเกี่ยว จะนำ ผลผลิตกลับมาเก็บในยุ้งฉางที่บ้าน จะเชิญหมอมผีเป็นผู้ประกอบพิธีให้ที่บ้าน โดยมีของเช่นไร ได้แก่ ไก่ต้ม 1 ตัว เหล้าขาว 1 ขวด สลวยอีก 4 อัน (กรวย ดอกไม้ เทียนขี้ผึ้ง 2 ดอก ยอดไม้ 1 ยอด) นำมาประกอบในพิธีสวดเป็นภาษา ลัวะ “ความหมายของพิธีกรรมคือ การขอบคุณข้าว ซึ่งคนลัวะถือว่าข้าวเป็น สิ่งศักดิ์สิทธิ์ เพราะข้าวให้ชีวิต”

¹¹ ชาวลัวะแห่งจังหวัดน่านมีเครื่องดนตรีประจำเผ่าเป็นเครื่องดนตรีที่ทำจากไม้ไผ่ กลุ่มปรัย เรียกเครื่องดนตรี ของเขาว่า “เประห์” และกลุ่มมัล เรียกว่า “ปือ” หรือที่คนเมืองเรียกว่า “พิ” เครื่องดนตรีทั้งสองชนิดนี้ทำจาก ไม้ไผ่เหมือนกัน แต่มีรูปร่างลักษณะ วิธีการเล่น ตลอดจนโอกาสในการเล่นที่แตกต่างกันออกไป “พิ” หรือใน ภาษาลัวะ เรียกว่า “ปือ” เป็นเครื่องดนตรีของชาวลัวะมัล ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ดีให้จังหวะ เกิดความสนุกสนาน เพลิดเพลินในพิธีโสดหลวง “พิ” ทำขึ้นจากไม้ไผ่ชนิดหนึ่ง เรียกว่า “ไม้เฮียะ” พิจัดเป็นเครื่องดนตรีพิเศษของ ชาวลัวะ (สืบค้นจาก <http://vilavickey.blogspot.com/> เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561)



ภาพที่ 7 ผู้สูงอายุชาวลัวะ ที่บ้านน้ำรีพัฒนา และ หิ้งไว้ฝืนในบ้าน

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

**ตารางที่ 2 สรุปลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ
บ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2528 – 2560**

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลง
2528	- สร้างโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ที่บ้านน้ำรีพัฒนา - สร้างสถานีอนามัย โดยมีทหารเป็นหมอประจำอนามัย - สร้างโรงเรียนบ้านน้ำช้างพัฒนา
2530	แนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกลุ่มที่เข้ามอบตัว ต่อทางการไทยรอบสอง กลับเข้ามาอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งในขณะนั้นมีบ้านประมาณ 50 หลังคาเรือน
2531 – 2532	มีการตัดถนนลูกรังเส้นทางจากห้วยโก๋นเข้ามาในหมู่บ้าน โดยทหารช่าง
2535	- ตั้งสำนักงานป่าไม้ในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนาและทำงานร่วมกับชาวบ้าน - ชาวบ้านเริ่มมีรายได้จากการรับจ้างเป็นคณงานในสำนักงานป่าไม้ โดยงานที่ทำคือการปลูกป่า ได้ค่าจ้างวันละ 50 บาท - บ้านน้ำรีพัฒนาได้ตั้งสหกรณ์ เพื่อรวมเอา กง ปอสา ละหุ่ง ไปขาย สหกรณ์ทำหน้าที่เป็นกองทุนและมีปันผลประจำปีคืนให้กับสมาชิก - พืชผลทางการเกษตรทั้งในหมู่บ้านน้ำรีพัฒนาและหมู่บ้านน้ำช้างพัฒนาจะขายในนามสหกรณ์บ้านน้ำรีพัฒนา (กง ปอสา งา ละหุ่ง)
2535 – 2542	มีการจัดสรรที่ดินเป็นสัดส่วน ไม่ให้บุกรุกป่าทำอะไร ดังวิธีในอดีต
2536	- ชาวบ้านเริ่มทยอยทำบัตรประชาชนที่ อ.บ่อเกลือ - ทางการเริ่มลดการช่วยเหลือด้าน เสื้อผ้า อาหาร - มีนโยบายการคุมกำเนิดบุตร
2537 – 2542	สำนักงานป่าไม้ส่งเสริมการปลูกป่าทดแทน เนื่องจากปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อทำไร่
2538	ทำประปาภูเขา เพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภค
2538 – 2539	มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นครั้งแรก
2540	ศาสนาพุทธเริ่มเข้ามาในหมู่บ้าน
2542	- โครงการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงส่งเสริมการปลูกกาแฟ (รอบที่ 1) - คนในหมู่บ้านเริ่มออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน โดยมีนายหน้าเข้ามาติดต่อรับคนออกไปเป็นแรงงานในฟาร์มหมู บ่อกุ่ม ผู้หญิงไปทำงานเป็นพี่เลี้ยงเด็ก ในช่วงนั้นชาวบ้านต้องการเงินกลับมาสร้างบ้าน - มีไฟฟ้าใช้ในหมู่บ้าน
2543	- ศาสนาคริสต์เริ่มเข้ามาในหมู่บ้านโดยเริ่มเข้ามาที่บ้านน้ำช้างพัฒนาก่อน - ผู้ใหญ่บ้านจากการสรรหาหมดวาระ (ผู้ใหญ่บุญทอง)

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลง
2544	มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านครั้งแรก โดยผู้ใหญ่นานต์ ได้รับการเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านน้ำช้างพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน
2545	ปรับปรุงซ่อมแซมเป็นถนนลาดยาง
2547	- ชาวบ้านร่วมกับผู้นำชุมชนและหน่วยงานราชการ ทำข้อตกลงเพื่อเปลี่ยนแปลงที่ทำกิน - วางระบบจัดการน้ำเพื่อการเกษตร โดยการทำฝายไม้และฝายแบบกล่องเกรเบียน - จัดตั้งสหกรณ์บ้านน้ำช้าง เพื่อขายพืชผลทางการเกษตร (องุ่น กล้วย ฝรั่ง)
2547 – 2552	- สัตว์เลี้ยงในชุมชนตายจำนวนมากโดยไม่ทราบสาเหตุ - ข้าวในนามีผลผลิต โดยเฉลี่ย 30 ถัง/ไร่
2548 – 2549	- เริ่มมีการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากคนที่ปลูกก่อนหน้านี้ได้ผลผลิตและกำไรดี ทำให้มีการบุกเบิกปลูกเป็นไร่ข้าวโพดมากขึ้นตามไปด้วย - โครงการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงส่งเสริมการปลูกกาแฟ (รอบที่ 2) และส่งเสริมให้ปลูกหม่อน (รอบที่ 1)
2549	การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ให้ผลผลิตดี ขายได้ราคา เป็นช่วงที่เศรษฐกิจในหมู่บ้านดี ทำให้ชาวบ้านเริ่มปลูกตามกันมากขึ้น ขยายพื้นที่ปลูกมากขึ้น มีการใช้ปุ๋ย ใช้สารเคมี ยาฆ่าหญ้า มากขึ้น
2550	- มีพ่อค้าคนกลางเข้ามาในหมู่บ้าน เพื่อแจกพันธุ์ข้าวโพดและรับซื้อผลผลิต - ชาวบ้านเริ่มใช้เครื่องจักรช่วยท่อนแรง อาทิ รถไถนา เครื่องมือพ่นยาฆ่าหญ้า รถจักรยานยนต์
2550	มีชาวบ้านประกาศเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยเพิ่มเติม 16 คน
2552	- โครงการปิดทองหลังพระเข้ามาจัดอบรมให้กับชาวบ้าน เพื่อปลูกฝังแนวคิด คนสร้างป่า ป่าสร้างคน - ผู้เข้าร่วมพัฒนาชาติไทยกลุ่มบ้านน้ำช้าง ไปศึกษาดูงาน การขุดทำนาขั้นบันได
2553	- มีการจัดสรรที่ดินทำกิน (รอบ 2) เพราะประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการบุกเบิกปลูกป่าเพิ่มมากขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน ซึ่ง ใครที่ทำกินไม่พอจัดสรรเพิ่มให้ ใครมีที่ทำกินมากเกินไปที่ดินเดิมจะต้องคืนส่วนที่เกิน โดยจะพิจารณาเป็นรายบุคคล - โครงการปิดทองหลังพระเข้ามาให้ความรู้และส่งเสริมอาชีพให้กับชาวบ้าน เช่น ทำระบบน้ำเข้านา ส่งเสริมปลูกพืชหลังนา การทำอาชีพเสริม
2553 – 2554	- โครงการปิดทองหลังพระเข้ามาส่งเสริมการปลูกป่าอย่างจริงจัง โดยให้แบ่งที่ดินเพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจ พืชที่ปลูกคือ กาแฟ หม่อน ถั่ว และ เม็ดมะม่วงหิมพานต์ - ปศุสัตว์เข้ามาฉีดวัคซีนสัตว์เลี้ยง วัว ควาย หมู ไก่ ฯ ทำให้สัตว์เลี้ยงตายน้อยลง

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลง
2555	ยายลี ซึ่ง เป็นหมอยาสมนไพร หมอเป่า หมอน้ำมันตรีรักษารโรค มีตำรับยาสิบทอด 4 ตำรับ คือ รักษาท้องร่วง ใช้หวัด กระเพาะปัสสาวะอักเสบ และ ห้ามเลือดอายุ เสียชีวิตด้วยอายุ 100 ปี 11 วัน
2555 ปัจจุบัน	- รายได้หลักมาจากการขาย กาแฟ หม่อน ข้าวโพด ทำงานในสำนักงานป่าไม้ ทำงานในโครงการพัฒนาเกษตรพื้นที่สูงภูพยัคฆ์ และมีบางส่วนออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน เพื่อหาเงินกลับมาสร้างบ้าน - โครงการแม่ฟ้าหลวงเข้ามาในหมู่บ้าน ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ มีนโยบายพื้นที่ป่า และมีการจัดโซนนิ่งพื้นที่ปลูกป่าไม้ - ส่งเสริมปลูกกล้วย (รอบ 2) โดยโครงการปิดทองหลังพระ
2556 ปัจจุบัน	ชาวบ้านเริ่มทยอยปลูกมะม่วงหิมพานต์ หวังให้เป็นพืชเศรษฐกิจตัวใหม่แทนข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ผลผลิตน้อยลง ต้นทุนสูงขึ้นและราคาเริ่มต่ำลง
2558 – 2559	- จัดสรรที่ดินทำกิน (รอบ 3) ใครลูกกล้าที่ดินทำกินเดิมจะต้องคืนส่วนที่ลูกกล้าไป - นโยบายทวงคืนผืนป่า จัดโซนนิ่ง ป่าไม้ ลดการใช้สารเคมี - คนในหมู่บ้านจบปริญญาตรีเพิ่มขึ้น - มีโรงแปรรูปกล้วย เป็นกล้วยฉาบ กล้วยเบรคแตก กล้วยอบแสงอาทิตย์ ส่งขายให้โรงงานกล้วยจากข้างนอก โดยมีโครงการแม่ฟ้าหลวงส่งเสริม
2560	มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง มีโครงการที่จะส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่าให้พืชผลทางการเกษตร โดยจะสนับสนุน ยุ้งฉางเก็บผลผลิต ลานตาก บ่อหมักปุ๋ยอินทรีย์ โรงอบกาแฟ ให้กับชุมชน

ที่มา : ลมิตา เขตชั้น, สมพร เพ็งคำ (2560)

1.2.3 ประชากรที่ (อาจ) ไม่ใช่ผู้มีสัญชาติไทย¹²

ผู้ที่อาศัยอยู่ในบ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนาปัจจุบัน เกือบทั้งหมดเป็นผู้ที่มีบัตรประจำตัวประชาชนไทย และยังมีบางส่วนที่ถือ “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”¹³ หรือ “บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” (ชาวบ้านมักจะเรียกว่า “บัตรขาว”)¹⁴ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทั้งหมดเป็นคนลี้วะ ที่อาจจะมาจาก สปป.ลาว

คนที่ถือบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนหากแต่งงานกับคนในหมู่บ้านที่มีบัตรประชาชนไทย จะสามารถใช้สิทธิของคู่สมรสในการขอรับการรักษายาบาล รวมถึงการฝากครรภ์ ที่ รพ.สต.น้ำรีพัฒนาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้เด็กที่เกิดในฝั่งไทยจะใช้สิทธิของบิดาที่เป็นคนไทยได้เช่นกัน และหากบิดาไปแจ้งเกิดตามกฎหมายเด็กก็จะได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทย¹⁵ อย่างไรก็ตาม พบว่ามีเด็กที่เกิดในประเทศไทยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนไทยส่วนหนึ่งที่ไปแจ้งเกิดให้บุตรจึงทำให้บุตรไม่ได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทย¹⁶ ส่งผลให้เสียสิทธิในทุกด้าน

“คนจากฝั่งลาวจำนวนหนึ่งที่เข้ามาอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน โดยการแต่งงานกับคนในหมู่บ้าน ส่วนมากจะเป็นผู้หญิงเข้ามาแต่งงานกับผู้ชายในหมู่บ้านและไม่ได้จดทะเบียนสมรส ในกรณีนี้ถึงจะมีการแต่งงานมีบุตรด้วยกัน แต่จะยังไม่ได้รับบัตรขาวเพราะการได้รับบัตรขาวต้องมีขั้นตอนทางกฎหมายและมีผู้ใหญ่บ้านรับรอง การเข้ารับการรักษาพยาบาลของคนต่าง

¹² ทีมวิจัยเห็นว่าด้วยความที่พื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่หมู่บ้านชายแดนซึ่งมีลักษณะการข้ามแดนภายใต้บริบทวิถีชีวิต เครือญาติ ดังนั้น คนที่ปรากฏตัว แม้จะยังไม่มีการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย (ไม่มีบัตรประชาชนคนไทย) ก็อาจไม่ได้หมายความว่า “คนไม่มีสัญชาติไทย” เสมอไป จำเป็นต้องมีการตรวจสอบต่อไป

¹³ บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเป็นเอกสารทะเบียนราษฎรที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจัดทำให้กับชนกลุ่มน้อย (เดิม) ต่างๆ จำนวนประมาณ 17 กลุ่ม เลขประจำตัวสิบสามหลักของบัตรประเภทนี้จะขึ้นต้นด้วยเลข 6 หรือ 7

¹⁴ บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน เป็นเอกสารพิสูจน์ตนที่กรมการปกครองร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียน ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548) เพื่อแก้ปัญหาการไร้เอกสารพิสูจน์ตน (แก้ปัญหาคนไร้รัฐ) บุคคลที่ได้รับการสำรวจจะได้รับบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ได้รับการกำหนดเลข 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 0 เลขหลักที่ 6-7 เป็นเลข 89

¹⁵ มีสูติบัตรของคนสัญชาติไทย มีชื่อในทะเบียนบ้านคนสัญชาติไทย ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วย 1 หรือ 2 (กรณีแจ้งเกิดเกินกำหนด)

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

ด้าวที่เข้ามาอยู่ในหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับบัตรขาวจึงต้องเสียค่าใช้จ่าย โดย รพ.สต.น้ำรีพัฒนา คัดอัตราค่ารักษาพยาบาลครั้งละ 50 บาท ส่วนค่ายาคิดตามต้นทุนของยา เช่น ยาแก้ปวด แผลละ 10 บาท ก็ให้จ่ายเพียง 10 บาทตามราคาต้นทุน กรณีคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในหมู่บ้านโดยการแต่งงานกับคนในหมู่บ้านนั้นในบ้านน้ำรีพัฒนามีจำนวน 20 รายโดยประมาณ และอยู่ในบ้านน้ำช้างพัฒนาจำนวน 10 รายโดยประมาณ”

นอกจากเงื่อนไขตามกฎหมายและการรณนโยบายเปิดสำรวจบุคคลเพื่อจัดทำบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนแล้ว แต่ละหมู่บ้านได้กำหนดเงื่อนไขในการรับรองสถานะของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านขึ้นเอง อาทิ บ้านน้ำช้างพัฒนา ผู้ใหญ่บ้านจะรับรองให้คนต่างด้าวก็ต่อเมื่อเป็นคนต่างด้าวที่แต่งงานกับคนในหมู่บ้านโดยต้องอาศัยอยู่ในหมู่บ้านไม่ต่ำกว่า 10 ปีขึ้นไป และต้องเข้าร่วมกิจกรรม ประเพณีของหมู่บ้านเป็นประจำ ทั้งนี้จะพิจารณาเป็นรายๆ ไป¹⁷ ปัจจุบันที่ บ้านน้ำช้างพัฒนามีคนต่างด้าวที่ถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนจำนวน 3 คน ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนา มีจำนวน 4 คน นอกจากนี้ยังมีบุคคลที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการตรวจ DNA เพื่อพิสูจน์สัญชาติไทย จำนวน 1 คน¹⁸

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

¹⁷ การกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว มีความคลาดเคลื่อนไปจากที่กฎหมาย นโยบายกำหนดไว้ จำเป็นต้องเร่งทำความเข้าใจกับผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อไป (หัวหน้าโครงการฯ)

¹⁸ ชาวบ้านได้ให้ข้อมูลถึง คนไม่มีสัญชาติไทยในหมู่บ้าน ซึ่งมีความคลาดเคลื่อนในการจัดการแก้ไขปัญหาอย่างมาก อาทิ “ก. เขาหนีไปอยู่ฝั่งลาวช่วงที่ทุกคนออกจากปามามอบตัวจนมีลูก 2 คนที่ฝั่งลาว สามีเขากลับมาก่อนช่วงปี พ.ศ. 2550 ได้สัญชาติไทยแล้ว จากนั้นนโยบายเปิดสำรวจคนไร้รัฐ ครั้งล่าสุดตาม พ.ร.บ. สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 ส่วนตัวเขาเพิ่งกลับมาได้ 5 ปีนี้เอง เดิมก็เป็นคนที่อยู่น้ำรีนี้แหละ” เพื่อประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชน อาจต้องมีการประสานงานเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลต่อไป (หัวหน้าโครงการฯ) สัมภาษณ์ คุณทัศนีย์ แปงอุด วันที่ 16 ตุลาคม 2560

ก) เข้ามารับจ้างทำงาน

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

นอกจากนี้ทั้งสองหมู่บ้านยังได้มีการประชุมเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวร่วมกันอีกด้วย โดยให้คิดอัตราค่าจ้างวันละ 120-150 ตามประเภทของงาน เช่น หักข้าวโพด วันละ 120 บาท พ่นยาฆ่าหญ้า วันละ 150 บาท ถ้าทำงานล่วงเวลาจะเพิ่มค่าแรงให้อีก 20-50 บาท รวมทั้งนายจ้างต้องจัดหาอาหารให้ครบ 3 มื้อและมีที่พักให้ในกรณีที่มาพักค้างคืน¹⁹ ซึ่งการปฏิบัติต่อคนงานลาวที่มารับจ้างในหมู่บ้านนั้น นายจ้างซึ่งเป็นคนในหมู่บ้านจะมีการปฏิบัติอย่างเอื้อเฟื้อในหลายๆ ด้าน เช่น บางรายให้ค่าจ้างมากกว่าอัตราปกติเพราะความสงสาร บางรายหาเสื้อผ้าและข้าวของที่ไม่ใช้แล้วให้ไปใช้ต่อ

“บางทีที่เขาเล่าให้ฟังว่ามีลูกเล็กๆ กำลังไปโรงเรียน พี่ก็จะหาซื้อกระเป๋าสตางค์เล็กๆ สำหรับเด็กฝากไปให้ เพราะสงสารเขามาทำงานไกล”²⁰

การเข้ามารับจ้างมี 2 ลักษณะคือ มาเข้าเย็นกลับ กับลักษณะของเข้ามาแล้วค้างคืนประมาณ 2-4 วัน กรณีเข้ามาค้างคืนจะต้องมีคนเฝ้าหรือมีญาติในหมู่บ้าน ในช่วงที่มีการข้ามแดนเข้ามาของคนลาวมากที่สุดจะเป็นฤดูกาลปลูกข้าวโพด และการเก็บเกี่ยวข้าวโพด โดยจะมีจำนวนวันละ 20-30 คน โดยประมาณ

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

¹⁹ สัมภาษณ์ คุณสมหมาย แซ่ลิ้ม ;16 ตุลาคม 2560

²⁰ สัมภาษณ์ คุณทัศนีย์ แปงอุด ; 16 ตุลาคม 2560



ภาพที่ 8

คนลาวที่เข้ามารับจ้างทำงานในไร่ ที่บ้านน้ำรี

การมาหางานทำของชาวลาว จะทำโดยการเดินเข้ามาถามคนในหมู่บ้านและขอ
งานทำ หรือเป็นการนัดหมายระหว่างนายจ้างกับแรงงานชาวลาวที่รู้จักกัน โดยคนในหมู่บ้านที่
ทำไร่ข้าวโพด ทำสวนต่างๆ จะใช้แรงงานลาวแทบทุกหลังคาเรือน แต่จะจ้างจำนวนมากหรือจ้าง
จำนวนน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณผลผลิตของแต่ละคน

ข) การรักษาพยาบาลอาการเจ็บป่วย

คนลาวที่ข้ามแดนเข้ามาในหมู่บ้านจำนวนหนึ่งเข้ามาเพื่อมารักษาอาการเจ็บป่วย
และขอซื้อยารักษาโรค ที่ รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา ส่วนใหญ่จะมาด้วยอาการปวดศีรษะซึ่งมักจะ
เป็นมาแล้วหลายวัน ปัสสาวะแสบขัด ปวดหลัง ปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ ไข้หวัด (ที่มีอาการรุนแรง
เกินกว่าการรักษาด้วยยาสมุนไพร) โรคทางผิวหนังและโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ

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

อนึ่ง คนลาวที่มาขอรับบริการ ที่ รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา แบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ
กลุ่มแรก-มารักษาอาการเจ็บป่วยและจะขอซื้อยากลับไปด้วย โดยแต่ละครั้งจะขอซื้อยาหลาย

ชนิด กลุ่มที่สอง-กลุ่มที่มารับจ้างทำงานในหมู่บ้านเมื่อถึงเวลากลับจะซื้อยากลับไปด้วย ส่วนมากจะเป็น ยาแก้ปวด ยาแก้ชักเสบ ยาถ่ายพยาธิ ยาคุมกำเนิด²¹

ค) เพื่อซื้อของใช้ และอาหาร

คนลาวที่เดินข้ามแดนมายังหมู่บ้านน้ำรีและน้ำช้างพัฒนา ส่วนหนึ่งมาเพื่อซื้อข้าวของ เครื่องใช้ต่างๆ อาทิ เครื่องปรุงรส เนื้อหมู เนื้อไก่ เส้นก๋วยเตี๋ยว ฯลฯ จากร้านค้าในหมู่บ้าน โดยจะนิยมซื้อที่บ้านน้ำรีพัฒนามากกว่าบ้านน้ำช้างพัฒนาเพราะใกล้กว่า คนลาวที่มาซื้อของเป็นประจำ ส่วนมากจะมาจากหมู่บ้านก่อและบ้านสามัคคี สปป.ลาว²²

1.2.4 ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม

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

ภาษาที่คนในชุมชนใช้สื่อสารกันเป็นหลักคือภาษาลัวะ²³ และภาษาเหนือ เมื่อติดต่อกับทางราชการจะใช้ภาษาไทย อย่างไรก็ตามยังคงมีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถพูดและฟังภาษาไทยได้ สำหรับประเพณีและวัฒนธรรมสำคัญที่คนในชุมชนยังคงยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน มีดังนี้

ก. ประเพณีกินดอกแดง

จะจัดหลังการเก็บเกี่ยวข้าว เพื่อฉลองผลผลิตที่ได้

²¹ ข้อมูลจากแพทย์คนไข้ต่างดาว รพ.สต.น้ำรีพัฒนา ปี 2558-2560

²² สัมภาษณ์ คุณภัชรภร เครือผัด วันที่ 17 ตุลาคม 2560

²³ ภาษาลัวะ หรือ ภาษามัล ภาษาไพร ภาษาถิ่น ภาษาปรัย 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 ไม่สามารถเข้าใจกันได้ดีกับภาษาไพ (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)

ข. ประเพณีวันกรรม

เป็นวันที่หยุดพักจากการทำงาน ซึ่งจะมีการเซ่นไหว้ผีบ้านเพื่อขอให้ปกป้องรักษา คุ่มครอง คนในบ้าน ให้มีสุขภาพแข็งแรงปราศจากโรคภัย และเซ่นไหว้ผีนาเพื่อขอให้การเพาะปลูกได้ผลผลิตดี คนในบ้านมีอยู่มีกิน โดยจะมีทุกสัปดาห์ ซึ่งแต่ละครอบครัว จะมีวันกรรมไม่ตรงกัน และของที่เซ่นไหว้ก็ไม่เหมือนกัน ซึ่งการที่จะรู้ว่าแต่ละบ้านจะใช้อะไรในการเซ่นไหว้ต้องประกอบพิธีกรรมโดยหมอผีประจำหมู่บ้าน เพื่อถามผีแต่ละที่ว่าต้องการอะไรเป็นของเซ่นไหว้ บางบ้านเซ่นด้วยหมู บางบ้านเซ่นด้วยไก่ อาจจะมีเหล้า ผลไม้ ขนม ของหวานร่วมด้วย ซึ่งคนในบ้านก็จะจัดของเซ่นไหว้ตามที่หมอผีบอกเป็นประจำทุกวันกรรมให้กับผีประจำที่ ประจำบ้านของตนเอง²⁴

ค. ประเพณีรับขวัญ

จะนิยมทำในงานมงคล เช่น งานแต่งงาน รับขวัญเด็กแรกเกิดและขึ้นบ้านใหม่

ง. วัฒนธรรมการเอามือกัน

หมายถึงการลงแรง ลงเงิน ให้กับบุคคลหรือกลุ่มคนที่เป็นเครือญาติหรือคนที่ไว้ใจกัน เช่น เพื่อนจะสร้างบ้านแต่เงินไม่พอ จึงให้เงินช่วยเพื่อนโดยไม่คิดดอกเบี้ย หลายปีต่อมาหากเราจะสร้างบ้านใหม่เพื่อนที่เคยได้รับเงินเพื่อช่วยเหลือ ก็จะต้องนำเงินมาช่วย ซึ่งอาจจะมากกว่าเดิมเพราะวัสดุอาจแพงขึ้นจำนวนเงินที่ได้คืนมาจึงขึ้นอยู่กับการพูดคุยตกลง นอกจากนี้ยังมีการลงแรงช่วยทำไร่ ทำสวน โดยไม่คิดเงินอีกด้วย²⁵

1.2.5 วิธีการผลิตและการประกอบอาชีพ

วิธีการทำไร่ของชนเผ่าลัวะ เป็นแบบ “ไร่หมุนเวียน” โดยแต่ละกลุ่มเครือญาติจะมีที่ทำกินไม่ต่ำกว่า 5 แปลง โดยแต่ละแปลงจะสามารถทำไร่ได้ 1-2 ปี หลังจากนั้นจะย้ายไปแปลงอื่น ซึ่งมีเกณฑ์การเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำไร่ ดังนี้

- ใกล้กับแหล่งน้ำ เพื่อจะได้มีน้ำสำหรับอุปโภคและบริโภค นอกจากนี้ยังแสดงว่าที่ดินแปลงนั้นมีความอุดมสมบูรณ์
- มีพื้นที่ราบให้มากที่สุด เพื่อความสะดวกในการเพาะปลูกและไม่เสี่ยงต่อดินเสื่อมสภาพเร็ว
- ไม่มีหินกรวดหรือมีหินก้อนใหญ่ๆ มากเกินไป เพราะจะทำการเพาะปลูกลำบาก หน้าดินทรุดและเสี่ยงต่อการเกิดดินสไลด์

²⁴ สัมภาษณ์ นายเด็คกอง กาบแก้ว อายุ 70 ปี หมอผีบ้านน้ำรีพัฒนา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2560

²⁵ สัมภาษณ์ นางลลิตา บัวแสน อายุ 33 ปี ชาวบ้านน้ำช้างพัฒนา เมื่อวันที่ 21 พ.ค.2560

- มีต้นไม้ใหญ่อยู่น้อยที่สุด เพราะการมีต้นไม้ใหญ่จะทำให้ลำบากต่อการตัดถาง ปรับสภาพที่ แต่ถ้าจำเป็นต้องตัดต้นไม้จะตัดต้นไม้ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 50 ซม.
- ถ้ามีป่าไผ่อยู่ด้วยจะถือว่าเป็นแปลงที่ดี เพราะดินจะอุดมสมบูรณ์มาก มีน้ำหล่อเลี้ยงพืชที่ปลูกอย่างดี เนื่องจากใบไผ่ที่ตกทับถมกันจนกลายเป็นปุ๋ยบำรุงดิน ถ้าได้พื้นที่ไร่ที่มีป่าไผ่จะสามารถทำไร่ในแปลงนั้นได้ 4-5 ปี จึงจะย้ายไปที่ใหม่
- สังเกตชี้ไล่เดือน ถ้าตรงไหนมีชี้ไล่เดือนแสดงว่าดินอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก

การทำไร่จะทำการรวมกันเป็นกลุ่มเครือญาติ ครอบครัวหนึ่งจะทำประมาณ 5 ไร่ ในปริมาณจำนวน 5 ไร่ของแต่ละครอบครัวนั้นจะแบ่งสัดส่วนเพื่อปลูกพืชอาหารชนิดต่าง ๆ เช่น จะใช้พื้นที่ 2 ใน 3 เพื่อปลูกข้าวไร่เป็นหลักและพื้นที่ที่เหลือจะใช้ในการปลูก ข้าวโพดไร่ เผือก มัน พืชผักสวนครัว เช่น พริก แตง ถั่วฝักยาวสีม่วง (พันธุ์ดั้งเดิม) พักทอง ชিং ข่า ตะไคร้ และผักชนิดอื่นๆ โดยระหว่างเครือญาติจะทำการเพาะปลูกในบริเวณใกล้ๆ กัน เพื่อจะช่วยกันดูแลไม่ให้สัตว์ป่าโดยเฉพาะหมูป่าที่ชอบมากินผลผลิตที่ปลูกไว้ทำให้เกิดความเสียหาย²⁶

“พ่อตาของพี่มีไร่แปลงที่ดินดีที่สุดจะอยู่ที่ห้วยเก็ง อยู่บริเวณเหนือฝายห้วยรี แต่ปัจจุบันไม่ได้ทำไร่ในที่แปลงนั้นแล้วเนื่องจากมีความเข้าใจผิดของทางการว่าห้วยรีเป็นลำห้วยที่ใช้อุปโภคและบริโภค แต่จริงๆ แล้ว ห้วยรีจะใช้น้ำเพื่ออุปโภคอย่างเดียว ภาครัฐจึงสั่งห้ามทำไร่เหนือฝายห้วยรีเพราะกลัวสารเคมีการเกษตรปนเปื้อนลงแหล่งน้ำ ซึ่งจริงๆ แล้ว ที่ดินแปลงนั้นใช้ปลูกข้าว ปลูกผัก เป็นส่วนมากและดินที่มันดีอยู่แล้วไม่ต้องใช้สารเคมีหรือปุ๋ยอะไรก็ได้ จากที่ทำกิน 5 แปลง ปัจจุบันเลยต้องเลือก 1 แปลงซึ่งพ่อก็เลือกแปลงที่อยู่ใกล้ถนนที่สุดเพื่อสะดวกเรื่องการขนต่างๆ แต่ก็แปลงที่ดินไม่ดีเท่าแปลงที่อยู่ห้วยเก็ง”²⁷

การทำไร่ในยุคก่อน ไม่มีกฎหรือกติกาในการใช้พื้นที่แต่อย่างใด อาจจะเป็นเนื่องจากจำนวนประชากรที่มีไม่มากและยังมีทรัพยากรให้ใช้อย่างเหลือเฟือ แต่จะมีภูมิปัญญาในการใช้ที่ดินทำกิน ดังที่กล่าวไปในข้างต้นถึงวิธีการเลือกที่ทำกินและจะมีที่ทำกินอย่างน้อย 5 ไร่ในการหมุนเวียนไปแต่ละปี ทำให้ไม่มีการรุกรานพื้นที่ใหม่ไปมาก จากคำบอกเล่าถึงวิธีการแปลงที่ทำกิน

²⁶ คุณลุงธง แสงอุด และ คุณคันศร แสงอุด สัมภาษณ์วันที่ 17 ตุลาคม 2560

²⁷ คุณคันศร แสงอุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560

ในยุคก่อนนั้น เมื่อตัดต้นไม้ ถางที่ เสร็จแล้วต้องรอให้ต้นไม้ที่ตัดนั้นแห้งไปก่อนที่จะเผา โดยการเผาในยุคนั้นไม่ได้ทำแนวกันไฟแต่อย่างใด จะเผาและปล่อยให้ไหม้ไป แต่ธรรมชาติจะมีขอบเขตของมันเอง เมื่อไฟลามออกนอกพื้นที่ที่ตัด ถาง แปลงที่ไว้ ไฟจะไหม้ไปถึงแค่ต้นไม้เล็กๆ และจะดับลงเมื่อเจอบริเวณที่เป็นป่าขึ้น ซึ่งมีต้นไม้ใหญ่จำนวนมาก การเผาไร่ของยุคก่อนจึงไม่ทำให้เกิดไฟป่าที่ลุกลาม²⁸

ปัจจุบันชาวบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากเดิมที่ผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตสินค้าทางการเกษตรเพื่อส่งขาย ภายใต้การสนับสนุนของโครงการพัฒนาการเกษตรบนพื้นที่สูง และโครงการแม่ฟ้าหลวง

โครงการสถานีพัฒนาการเกษตรที่สูง ตามพระราชดำริภุพยัคฆ์ ตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติจังหวัดน่าน เกิดขึ้นจากเมื่อ วันที่ 12 มกราคม 2546 สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ในรัชกาลที่ 9 เสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรพื้นที่ป่าไม้บริเวณภุพยัคฆ์ ตำบลขุนน่าน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน ทรงพบว่า ป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถาง ทำให้ป่าเสื่อมโทรมนับพันไร่ และมีแนวโน้มว่าจะมีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น เนื่องจากราษฎรต้องการจับจองพื้นที่ทำกิน นอกจากนี้ยังขาดความรู้เรื่องหลักวิชาการเกษตร ดังนั้นจึงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสถานีทดลองเกษตรที่สูง เพื่อให้ราษฎรได้มีโอกาสเข้ามารับการฝึกอบรมการใช้พื้นที่ดินจำนวนน้อยให้เกิดผลผลิตสูง เพราะประชากรจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แต่พื้นที่ดินมีจำกัด หากไม่มีการฝึกอบรมให้ราษฎรรู้จักใช้ที่ดินให้คุ้มค่า ปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินจะทวีความรุนแรงขึ้น ในอนาคต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ แหล่งต้นน้ำ ลำธาร รวมทั้งสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต่างๆ

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

- (1) ตั้งสถานีทดลองเกษตรที่สูง จำนวน 500 ไร่ โดยทดลองให้ราษฎรทำการเกษตรครบครัน 2 ไร่ ให้ใช้ที่ดินจำกัดพอเลี้ยงตนเองได้

²⁸ คุณคันสร แปงอุด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560

- (2) จัดทำฝายกักเก็บน้ำที่ ลำน้ำรีและลำน้ำซ้าง ให้เพียงพอสำหรับการอุปโภค บริโภค และ การเกษตรในโครงการ
- (3) จัดทำระบบส่งน้ำจากยอดเขาภูพยัคฆ์ที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์ลงมายังพื้นที่โครงการฯ เพื่อให้สามารถทำการเกษตรได้ตลอดปี
- (4) ทำการฝึกอบรมราษฎร อาสาสมัคร พื้ทักษ์ป่า บ้านน้ำรี พัฒนา หมู่ที่ 12 และหมู่บ้านใกล้เคียง โดยหมุนเวียน ราษฎรเข้ามารับการฝึกอบรม ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรทั้งหมู่บ้านได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า บริเวณภูพยัคฆ์ที่มีความสมบูรณ์ไม่ให้อุทกภัยกรุกแผ้วถางอีกต่อไป
- (5) จัดทำโครงการปลูกป่า เสริมพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม บริเวณภูพยัคฆ์ ให้กลับคืนสภาพสมบูรณ์ดังเดิมโดย จัดทำเป็นโครงการปลูกป่าเพื่อให้ได้ผลเป็นรูปธรรม
- (6) จัดตั้งสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ราษฎรรวมกลุ่ม ในการบริหารจัดการ การวางแผน การผลิตและการตลาด การแปรรูปผลการผลิต เพื่อไม่ให้ถูกกดราคา
- (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 ยังได้พัฒนาผลิตภัณฑ์น้ำหมอนบรรจุขวดส่งขายด้วย ชื่อ “น้ำหมอนภูพยัคฆ์”

ตารางที่ 3 แสดงผลผลิตหมอนสดที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาขายให้กับ

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 4 แสดงจำนวนผลผลิตที่ชาวบ้านน้ำช้างพัฒนาขายให้กับ

โครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560

ปีการผลิต	ผลผลิต	จำนวน	ราคารับซื้อ (บาท)	รวม (บาท)	หมายเหตุ
2557	งาหมอน	804 ถัง	600/ถัง	177,460	
	กล้วยน้ำหว่า	2,372 หวี	4 /หวี	10,288	
	กระเจียบแดง	114.4 กก.	80	9,152	
	พริกซูปเปอร์ฮอท	106 กก.	35	2,650	
2558	งาหมอน	813 ถัง	650/ถัง	528,450	
	กล้วยน้ำหว่า	15,573 หวี	4 /หวี	62,292	
	กระเจียบแดง	235.1 กก.	80	18,808	
	ลูกเดือย	37,765 กก.	12	453,180	
2559	ข้าวโพดหลังนา	7,626 กก.	5	38,130	
	กาแฟ	2,514	16	420,016	

ปีการผลิต	ผลผลิต	จำนวน	ราคารับซื้อ (บาท)	รวม (บาท)	หมายเหตุ
2560	หน่อกล้วย	1,406 หน่อ		7,030	ยังบันทึก ข้อมูลไม่ 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 5 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

1.2.6 สุขภาพและการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุข

สถานบริการด้านสุขภาพที่ใกล้ที่สุด คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านน้ำรีพัฒนา รับผิดชอบปฏิบัติการในเขตพื้นที่ 2 หมู่บ้าน คือบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา ประกอบไปด้วยประชากร 449 หลังคาเรือน 1,751 คน ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน จำนวน 5 คน ดังนี้ พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ (รักษาการผู้อำนวยการ) 1 คน นักวิชาการสาธารณสุข 1 คน เจ้าหน้าที่งานสาธารณสุขปฏิบัติงาน 1 คน ผู้ช่วยแพทย์แผนไทย 1 คน พนักงานบริการ 1 คน



ภาพที่ 9 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 หรือ

โรงพยาบาลจังหวัดน่าน 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

1.2.7 การเริ่มต้นระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าหงสา โดยโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน

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

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

1) แผนการเฝ้าระวังภาวะสุขภาพของประชาชน ดำเนินการในพื้นที่ 3 อำเภอ ได้แก่ อ.เฉลิมพระเกียรติ อ.ห้วยช้าง และ อ.สองแคว แบ่งการเก็บข้อมูลเป็น 3 ระดับ ได้แก่

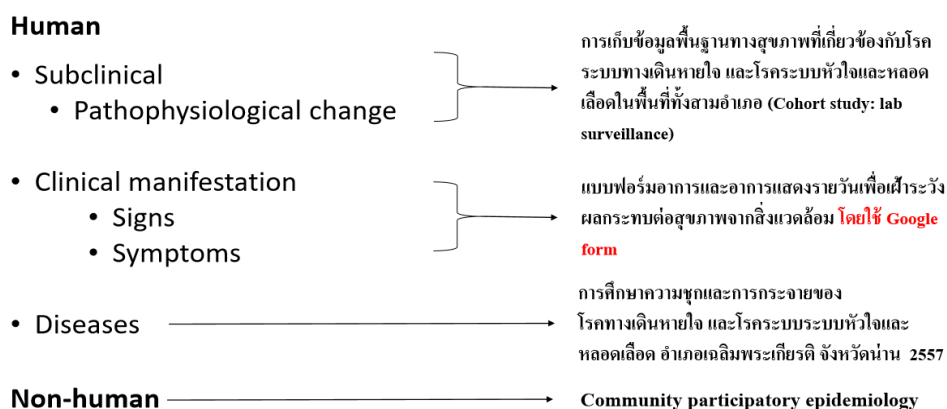
1.1) ก่อนเกิดโรคและอาการ (Subclinical) เป็นการเก็บข้อมูลอาการพื้นฐานทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินหายใจ หัวใจและหลอดเลือดทุก 2 ปี ในพื้นที่สามอำเภอ (Cohort study-lab surveillance) โดยการ ตรวจสมรรถภาพปอด คลื่นหัวใจไฟฟ้า และเอกซเรย์ปอดแบบดิจิทัล เพื่อดูการเปลี่ยนแปลงพยาธิสรีรวิทยา (Pathophysiological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

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

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



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

“การดำเนินงานในแผนการเฝ้าระวังทางสุขภาพของโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ได้จัดทำไปแล้วในกลางปี พ.ศ.2559 เก็บข้อมูลในประชาชน 3 อำเภอ คือ เฉลิมพระเกียรติ ห้วยซ่าง 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 และกลุ่มคนปกติ

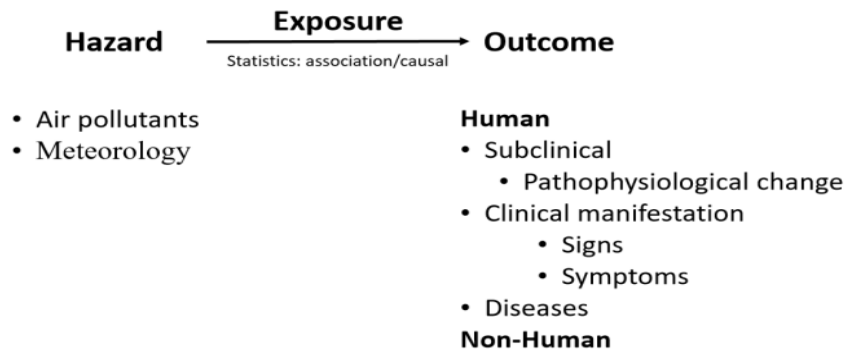
เป็นการเปรียบเทียบระหว่างสุขภาพของคนแต่ละกลุ่ม เปรียบเทียบระดับพื้นที่กันเอง และเปรียบเทียบระยะเวลาซึ่งจะเก็บทุกๆ 2 ปี กลุ่มคนที่เป็นโรคอยู่แล้ว ค่อนข้างจะเก็บข้อมูลได้เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะต้องเข้ารับการรักษามา ณ โรงพยาบาลเป็นประจำ แต่กลุ่มเสี่ยงและกลุ่มปกติ จะเป็นการเก็บข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมายที่สะดวกเข้ารับการตรวจ ทางโรงพยาบาลพยายามกระจายข่าวให้ทุกหมู่บ้านให้ทราบข่าว ซึ่งได้ชี้แจงกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพและประสานกับผู้นำหมู่บ้านทั้ง 3 อำเภอ ให้กำชับชาวบ้านในเขตรับผิดชอบมารับการตรวจสุขภาพ การเก็บข้อมูลในครั้งนี้เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของสุขภาพในระยะยาว”

นพ.พุฒศักดิ์ วรเดโชวิทยา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน²⁹

²⁹ การรับฟังการบรรยายจากนพ.พุฒศักดิ์ วรเดโชวิทยา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน, โครงการสำรวจสถานการณ์ปัญหาเบื้องต้น วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2560

แผนภาพที่ 3 แสดงธรรมชาติของการเกิดโรคจากสิ่งแวดล้อม

ธรรมชาติของการเกิดโรค: ข้อมูลพื้นฐานและการข้อมูลต่อเนื่อง



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

แผนภาพที่ 4 แสดงการเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพ

การเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับโรกระบบทางเดินหายใจ และโรกระบบหัวใจและหลอดเลือดในพื้นที่ทั้งสามอำเภอ (Cohort study: lab surveillance)

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



เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล:
เครื่องตรวจสอบสมรรถภาพปอด
(Spirometry)



เครื่องตรวจคลื่นไฟฟ้าหัวใจ
(EKG)



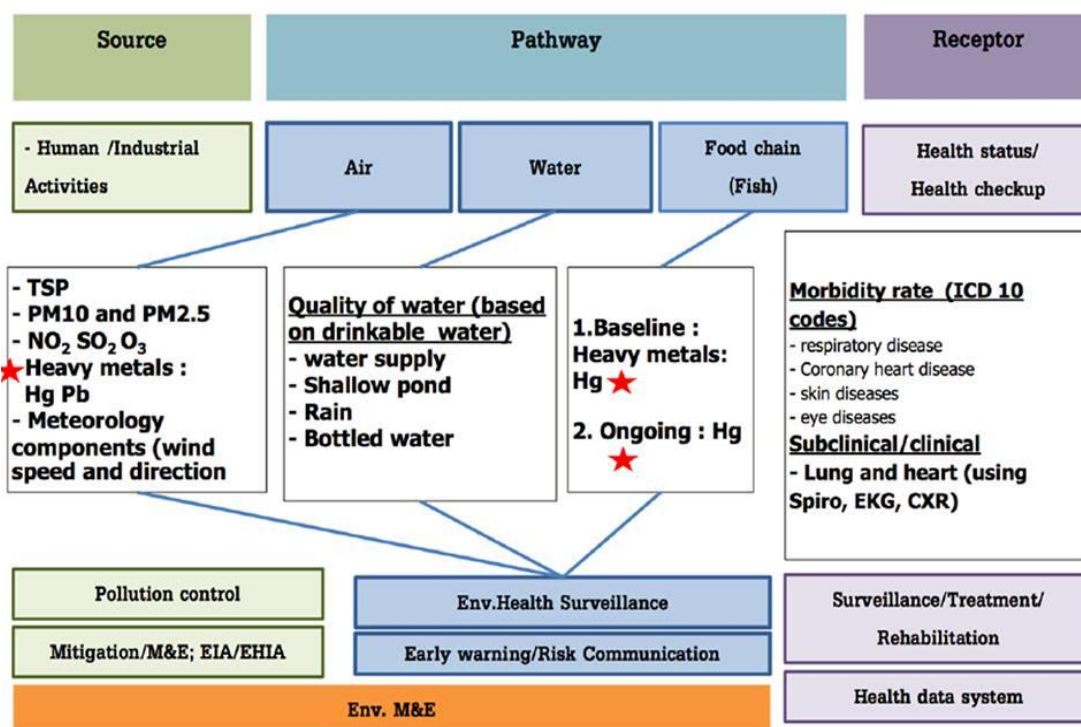
เอกซเรย์ปอดแบบดิจิทัล
(Digital CXR)

ที่มา: นพ.พุฒศักดิ์ วรเดชวิทยา (28-29 พฤศจิกายน 2559 ณ โรงแรมดิเอ็มเพลส จ.น่าน)

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

ในส่วนของการมีส่วนร่วมกับชุมชน ทางโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ได้สร้างกลุ่มเครือข่ายเด็กนักเรียน เพื่อเรียนรู้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงด้านสุขภาพที่มาจากสิ่งแวดล้อม ที่รวมทั้งปัญหาหมอกควันจากวิถีการผลิตทางเกษตรกรรม ไฟป่า และมลพิษจากโรงไฟฟ้าถ่านหินด้วย โดยหวังให้กลุ่มเครือข่ายนักเรียนที่ได้รับการอบรมเป็นสื่อกลางในการสื่อสารกับผู้ปกครอง ทำให้เกิดความตระหนักถึงอันตรายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มาจากแหล่งก่อมลพิษต่างๆ เนื้อหาหลักของกิจกรรม คือการเล่าถึงปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เรากำลังเผชิญอยู่ รวมถึงแนวทางการเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม สอนวิธีการดูไลเคนซึ่งเป็นตัวชี้วัดคุณภาพอากาศ และทำแผนที่เฝ้าระวังทางระบาดวิทยาของไลเคนในโรงเรียน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมนี้ได้เชิญ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดน่าน นายอำเภอ พระสงฆ์ และผู้นำชุมชน ที่สนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม 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.

บทที่ 2 กระบวนการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนเพื่อการพัฒนา ระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system)

สมพร เพ็งคำ, ลมิตา เขตชั้น

การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถพัฒนาระบบ ในการติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system) ได้นั้น ทีมวิจัยได้เลือกใช้ กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) หรือเอชไอเอชุมชน เป็นเครื่องมือเพื่อการบรรลุเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 กระบวนการพัฒนา การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) ในพื้นที่เป้าหมาย

2.1.1 แนวคิด หลักการ และกระบวนการ

การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) หรือ เอชไอเอชุมชน เป็นรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพตามประกาศของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ริเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ปัจจุบัน นอกจากประเทศไทยแล้วยังได้มีการขยายแนวคิดและพื้นที่ปฏิบัติการไปยังประเทศเมียนมา รวมถึงองค์การอนามัยโลกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ขยายแนวคิดนี้ไปยังประเทศสมาชิกอีกด้วย เช่น มีการทดลองปฏิบัติการในประเทศภูฏาน³⁰

จุดเริ่มต้นของการพัฒนาการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน มาจาก หลักการและยุทธศาสตร์การสร้างเสริมสุขภาพตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรออกตาวา คือ

- 1) การสร้างนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ

³⁰ 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

- 2) การสร้างสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี
- 3) การสร้างชุมชนเข้มแข็ง
- 4) การปรับเปลี่ยนระบบบริการด้านสาธารณสุข และ
- 5) การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้านสุขภาพ

สำหรับการออกแบบขั้นตอนและกระบวนการเรียนรู้ของเฮลไธเอชุมชน จะให้ความสำคัญกับการผสมผสาน 3 แนวคิดหลักเข้าด้วยกัน ได้แก่

แนวคิดเรื่องสุขภาพองค์รวม (Holistic Health) และการสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion) ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health)

แนวคิดด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life Long Learning) และ

แนวคิดด้านนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy) เน้นการสร้างสมดุลทางอำนาจเพื่อการตัดสินใจร่วมกัน และรับผิดชอบต่อการตัดสินใจร่วมกัน

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

เฮลไธเอชุมชนมีคุณลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ³¹

C = Community : ชุมชน	C = Core Value : ให้ความสำคัญกับคุณค่าหลักของชุมชน
H = Health : สุขภาพ	H = Holistic : มองสุขภาพแบบองค์รวม
I = Impact : ผลกระทบ	I = Integration : เข้าใจความเชื่อมโยงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสุขภาพทุกมิติ
A = Assessment : การคาดการณ์ผลกระทบ	A = Apply : สามารถประยุกต์ใช้หลากหลายเครื่องมือในการประเมินผลกระทบ

2.1.2 เป้าหมายสำคัญของการทำเฮลไธเอชุมชน

³¹ สมพร เพ็งคำ, การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชนในสังคมไทย, ศูนย์ประสานงานการพัฒนา ระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ: พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2555 เข้าถึงทางเว็บไซต์ <http://www.sem100library.in.th/medias/8424.pdf>

การเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนในการแสวงหาข้อมูลหลักฐานรวมถึงหนุนเสริมให้ชุมชนมีศักยภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะและร่วมตัดสินใจเลือกการพัฒนาที่เป็นผลดีต่อชุมชนมากที่สุด โดยมีลักษณะเด่นคือแต่ละชุมชนจะพัฒนาเครื่องมือที่เหมาะสมในการประเมินผลกระทบ ออกแบบกระบวนการและทำการประเมินผลกระทบด้วยตัวเอง ซึ่งจะมีความแตกต่างกันตามบริบท วิธีชีวิตและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน ท้องถิ่น นอกจากนี้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน สามารถปรับใช้ได้หลายรูปแบบ ทั้งในระดับกิจกรรม โครงการ และนโยบาย และ ก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการ รวมถึง การเฝ้าระวัง และการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษ ได้อีกด้วย

2.1.3 กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน แบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอนดังนี้³²

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

³² สมพร เพ็งคำและคณะ, การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) แนวคิด แนวทาง และกรณีศึกษา. เอกสารโครงการวิจัยเรื่องการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชนในมิติความเป็นธรรมทางสังคม ภายใต้แผนงานความเป็นธรรมทางสังคมด้านสุขภาพะสนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), พฤศจิกายน 2559 (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)

Procedure) เช่น เรื่อง EIA หรือ ขั้นตอนการให้ใบอนุญาตโรงไฟฟ้า / เหมืองแร่ เป็นต้น เพื่อให้ทราบว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล ความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจโครงการ/นโยบายในขั้นตอนใดได้บ้าง โดยวิธีการใด ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องมีนักกฎหมายมาช่วยอธิบายให้ชุมชนได้เข้าใจในระเบียบขั้นตอนต่างๆ

4) **กระบวนการประเมินผลกระทบและการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินผลกระทบ (Appraisal)** จากกระบวนการเรียนรู้ข้อมูลชุมชนและข้อมูลนโยบาย/โครงการ จะทำให้ทราบถึงขอบเขตการประเมินผลกระทบและโจทย์ในการคาดการณ์ผลกระทบ ซึ่งการจัดทำเป็นแผนที่ความเสี่ยงจะทำให้เห็นขอบเขตและประเด็นข้อห่วงกังวลชัดเจนมากขึ้น จากนั้นจะจัดลำดับความสำคัญและออกแบบการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งในประเด็นที่มีความซับซ้อน เช่น เรื่องมลพิษ อาจจะต้องมีการทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้วย ซึ่งหลังจากที่มีการศึกษาเสร็จแล้ว จะต้องมีการกระบวนการให้ชุมชนได้ร่วมกันตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนด้วย

ผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินผลกระทบโดยชุมชน จะประกอบไปด้วย

- (1) ข้อมูลชุมชน ที่จะระบุถึง คุณค่าหลักของชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับฐานทรัพยากร ระบบนิเวศ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละชุมชน
- (2) ข้อมูล นโยบาย / โครงการ และ ขั้นตอนการออกใบอนุญาต
- (3) ผลกระทบ
- (4) ข้อเสนอทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับคุณค่าหลักของชุมชน และ เชื้อต่อการมีสุขภาพดีอย่างยั่งยืน

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

6) **กระบวนการติดตามประเมินผล (Monitoring)** โดยพัฒนาระบบเฝ้าระวังตนเองของชุมชน ที่ติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนาโดยเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

การทำงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชนเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดการสร้างสุขภาพจากฐานราก โดยชุมชนเป็นผู้ร่วมกันสร้างผ่านการพัฒนา นโยบาย สาธารณะที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจะสร้างความเข้าใจปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพของชุมชน เกิดการปรับวิธีคิด กระบวนทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพแบบองค์รวม เห็นความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาสุขภาพ ซึ่งจะช่วยในการป้องกันผลกระทบ ลดอัตราการเจ็บป่วย ลดจำนวนผู้ป่วยในโรงพยาบาล ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลที่ไม่จำเป็น และมีผลทางอ้อมให้บริการทางด้านการแพทย์และสาธารณสุขเป็นไปได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

2.2 การประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา

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

ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาทำให้ขอบเขตการดำเนินงานของโครงการวิจัยฯ นี้ เป็นการทำเอชไอเอชุมชนในขั้นตอนที่ 1 และ 2 คือ การค้นหาคุณค่าหลักของชุมชน และการศึกษาข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าหงสา ไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบ (Appraisal) อย่างไรก็ตาม ทางทีมวิจัยได้มีกระบวนการรวบรวมข้อห่วงกังวล พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญและจัดทำแผนที่ความเสี่ยงเบื้องต้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการออกแบบระบบเฝ้าระวังของชุมชนและการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

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

2.2.1 สรุปขั้นตอน กระบวนการ และผลการดำเนินงาน

1) การค้นหาคุณค่าหลักของชุมชน (Community Core Value)

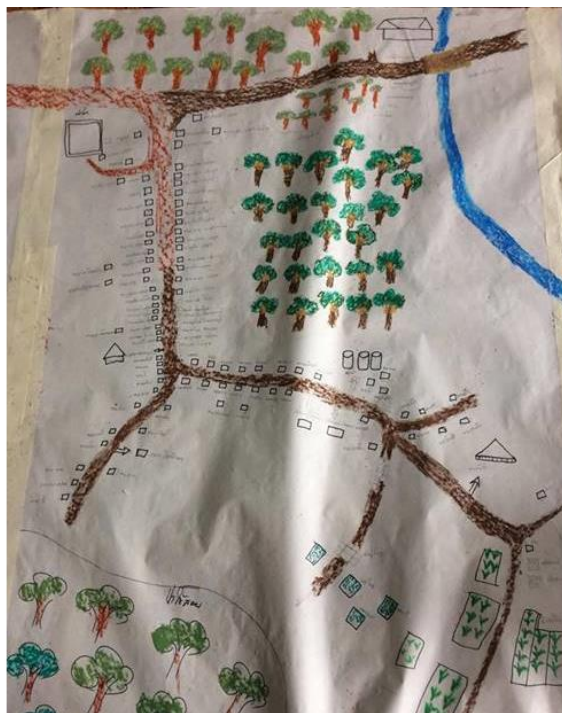
1.1 การทำแผนที่ชุมชน

ทีมวิจัยได้จัดกระบวนการทำแผนที่ชุมชนครั้งแรก ณ ศูนย์การเรียนรู้ชาวไทยภูเขา แม่ฟ้าหลวง บ้านน้ำรีพัฒนา ต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน โดยมีผู้เข้าร่วมกระบวนการ ประกอบด้วยชาวบ้านทั้ง 2 แห่ง คือ น้ำช้างพัฒนาและน้ำรีพัฒนา ปราชญ์ชาวบ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน และนักวิชาการสาธารณสุข รพ.สต.น้ำรีพัฒนา รวม 42 คน

ต่อมากลุ่มแกนชุมชนได้นำแผนที่ที่สร้างขึ้นในครั้งแรก ไปประชุมกลุ่มย่อยกับชาวบ้านที่ไม่ได้เข้าร่วมกระบวนการในครั้งแรกเพื่อเติมเต็มข้อมูล ก่อนจะปรับเป็นแผนที่ที่สมบูรณ์ ในการนี้เจ้าหน้าที่ รพ.สต. บ้านน้ำรีพัฒนา ได้มีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ด้วย เพื่อใช้เป็นแผนที่พื้นฐานในการทำงานเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพต่อไป



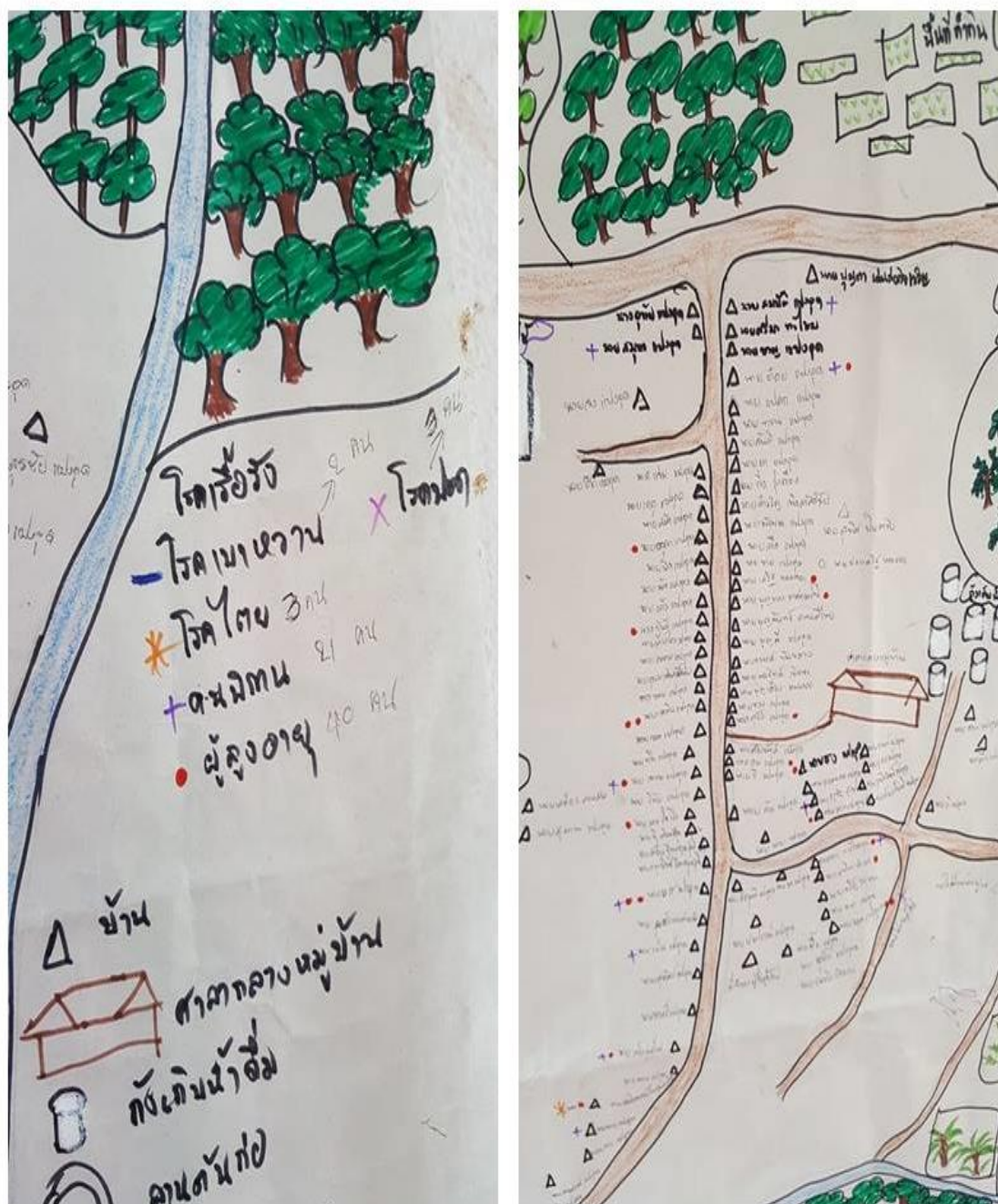
ภาพที่ 10 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 11-12 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 13-14 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน



ภาพที่ 15 การจัดทำแผนที่ชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

ผลลัพธ์

จากกระบวนการนี้ ทำให้ได้แผนที่ชุมชนของทั้ง 2 หมู่บ้านที่แสดงให้เห็นว่า ทั้ง 2 หมู่บ้านตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นแอ่ง มีภูเขาล้อมรอบ มีสายน้ำหลักในการอุปโภค บริโภคและใช้ในการเกษตร จำนวน 2 สาย คือ ลำน้ำช้าง และ ลำน้ำรี โดยมีต้นกำเนิดจากลำห้วยเล็กๆ หลายสายบนภูเขาที่อยู่ล้อมรอบหมู่บ้านอันเป็นแหล่งต้นน้ำเดียวกันกับฝั่ง สปป.ลาว

แผนที่ชุมชน ได้แสดงที่ตั้งบ้านทุกหลังคาเรือนในชุมชน พร้อมกันนี้ได้แสดงสัญลักษณ์บ้านที่มีผู้ป่วยโรคที่ต้องเฝ้าระวัง เช่น โรคความดันโลหิตสูง เบาหวาน โรคไต เป็นต้น รวมถึงแสดงที่ตั้งของหน่วยงานราชการในพื้นที่ อาทิ รพ.สต. โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ สำนักงานป่าไม้ ศูนย์พัฒนาเกษตรบนพื้นที่สูง เส้นทางคมนาคม พื้นที่ป่า แหล่งน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการเกษตร แหล่งอาหาร พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่การเพาะปลูกและชนิดพืชที่ปลูก ทั้งพืชเศรษฐกิจและอาหารสำหรับครอบครัว

ในส่วนของพืชเศรษฐกิจซึ่งเป็นรายได้หลักของชุมชน บ้านน้ำช้างพัฒนา ปลูก กล้วย กาแฟ หม่อน งาช้างหม่อน มะม่วงหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และลูกเดือย ส่วนข้าวไร่ พักทอง และอื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือน ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนา ปลูก หม่อน กาแฟ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และเริ่มปลูกมะม่วงหิมพานต์ไว้เป็นพืชเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนข้าวไร่ ผักสวนครัว และอื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือนเช่นเดียวกับบ้านน้ำช้างพัฒนา

1.2 การทำลำดับเวลาการเปลี่ยนแปลงของชุมชน (Timeline)

ทีมวิจัยได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันทั้งสองหมู่บ้าน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็น และอภิปราย เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่ชาวบ้านเห็นร่วมกันว่าสำคัญต่อชุมชน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ซึ่งหลังจากได้ข้อมูลเบื้องต้นแล้ว กลุ่มแกนของแต่ละหมู่บ้านได้จัดประชุมกลุ่มย่อยในหมู่บ้านของตนเอง รวมถึงมีการสัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้สูงอายุในหมู่บ้านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้ชาวบ้านได้ร่วมกันทบทวนวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ในอดีต สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน และอนาคตของชุมชน (ดูสรุปข้อค้นพบใน ตารางที่ 1 สรุปลำดับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ บ้านน้ำช้างพัฒนาและบ้านน้ำรีพัฒนา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2528 – 2560)³³

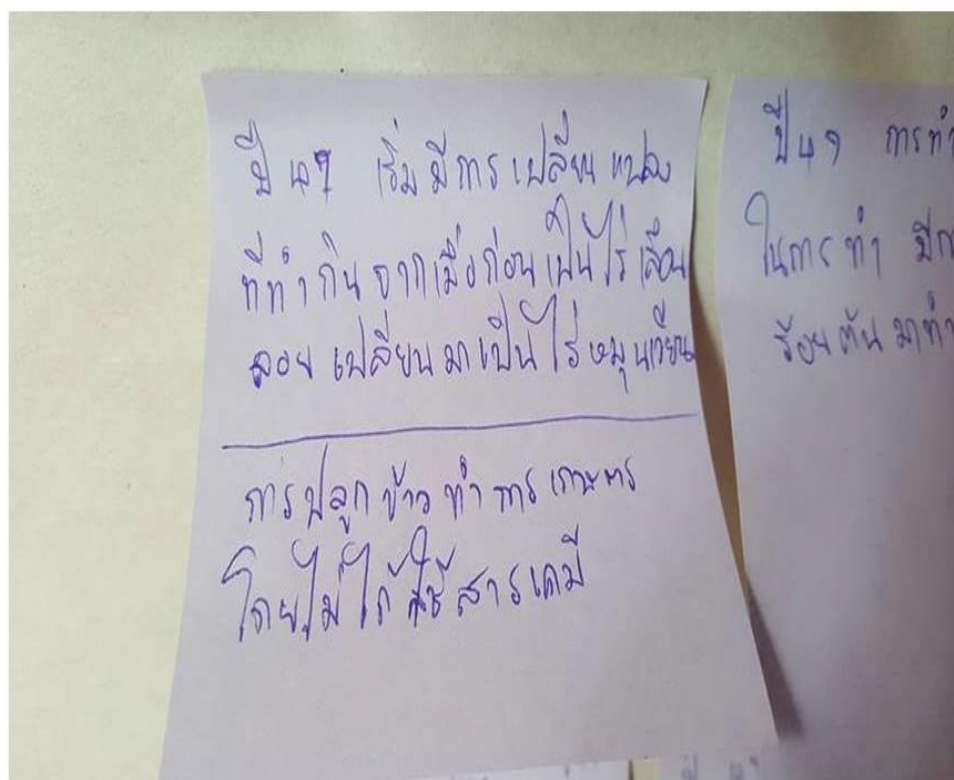
³³ บทที่ 1, หน้า 8



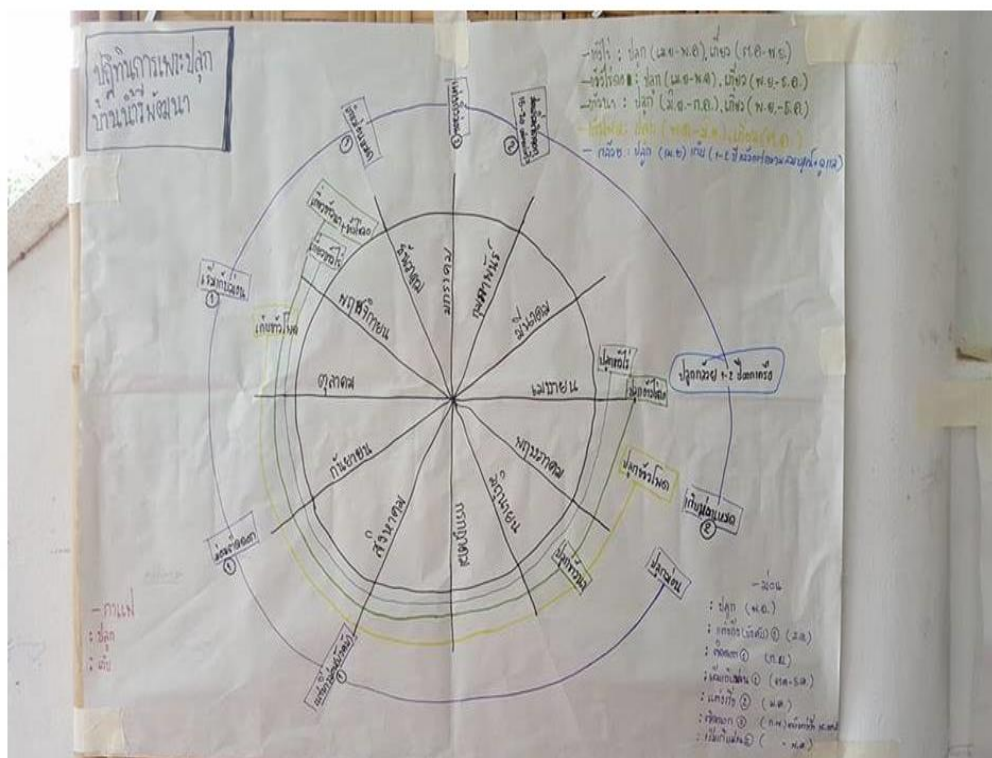
ภาพที่ 16-19 การจัดทำข้อมูลลำดับเวลาการเปลี่ยนแปลงของชุมชน



ภาพที่ 20 การจัดทำข้อมูลลำดับเวลาการเปลี่ยนแปลงของชุมชน



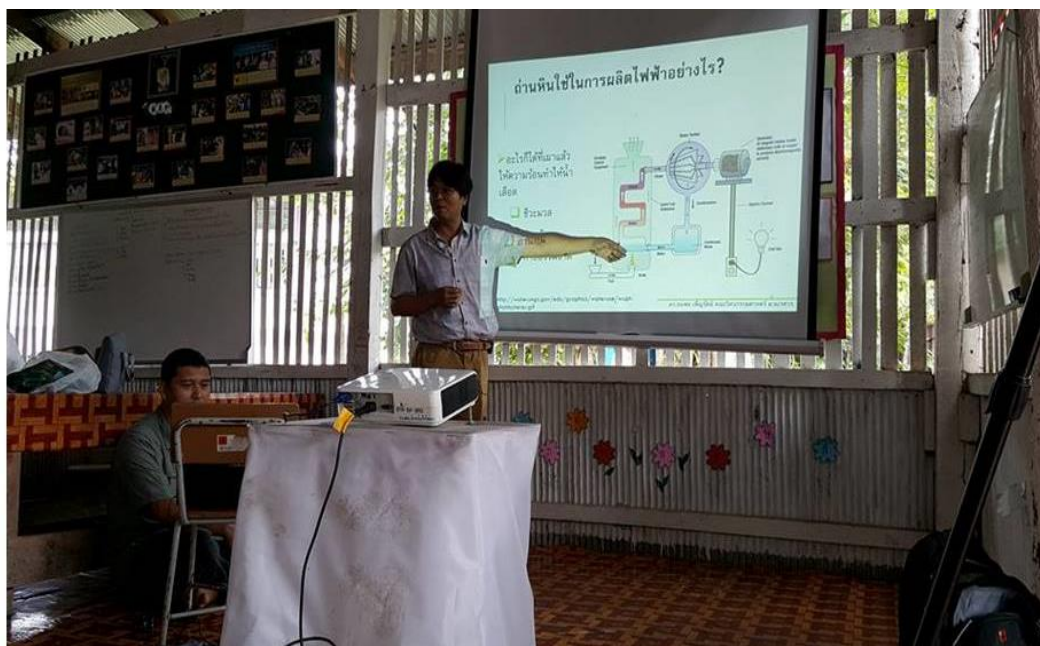
ภาพที่ 21 การจัดทำปฏิทินของชุมชน



ภาพที่ 22 การจัดทำปฏิทินของชุมชน

2) การเรียนรู้ข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน หงสา สปป.ลาว

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



ภาพที่ 23 การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์
คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในพื้นที่บ้านน้ำรีพัฒนา

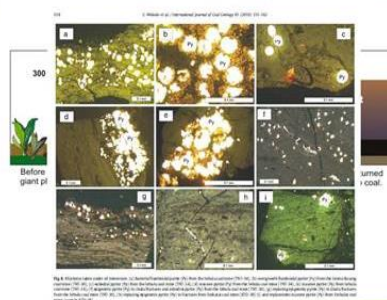
กระบวนการเรียนรู้ข้อมูลโครงการโรงไฟฟ้าหงสา และความเสี่ยงต่อชุมชน



มลพิษข้ามพรมแดนจากกรณี
โรงไฟฟ้า(ถ่านหิน)หงสา

ผศ.ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์
คณะวิศวกรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร

การก่อตัวของถ่านหินเป็นล้านปี
การตกตะกอนของ PYRITE (และโลหะหนัก)



ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ นเรศวร

ภาพที่ 24 การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์
คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



ภาพที่ 25 การบรรยายความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์
คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในพื้นที่บ้านน้ำช้างพัฒนา

3) การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงและข้อห่วงกังวล

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการตามข้อ 1 และ 2 แล้ว ทีมวิจัยได้จัดกระบวนการเรียนรู้ความเสี่ยง โดยให้ชุมชนนำข้อมูลทั้งสองส่วนคือข้อมูลชุมชนและข้อมูลโรงไฟฟ้าถ่านหิน หงสา สปป.ลาว มาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อคาดการณ์ความเสี่ยงเบื้องต้นที่อาจจะเกิดขึ้นกับชุมชนในอนาคตต่อไป พร้อมกับข้อเสนอในการพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบของชุมชน ซึ่งในขั้นตอนนี้ นักวิชาการสาธารณสุข รพ.สต.น้ำรีพัฒนา และ อสม. ซึ่งได้ร่วมกระบวนการเรียนรู้กับทีมวิจัยมาตั้งแต่ต้น ได้ทำหน้าที่เป็นวิทยากรกระบวนการ

2.2.2 สรุปข้อห่วงกังวล

จากกระบวนการเรียนรู้โรงไฟฟ้าถ่านหิน ชาวบ้านที่เข้าร่วมในกระบวนการได้แสดงข้อห่วงกังวลรวมถึงการตั้งคำถามเกี่ยวกับการรับมือกับความเสี่ยงต่อสุขภาพชุมชน อาทิ

“หากจะมีมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนมายังชุมชน แล้วชุมชนจะมีวิธีสังเกตการณ์อย่างไร จะมีวิธีการรับมือและเฝ้าระวังกับอันตรายที่จะเกิดขึ้นอย่างไรได้บ้าง”

นอกจากนี้ยังได้ตั้งคำถามกับความผิดปกติที่เกิดขึ้นกับพืชในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาว่าเกี่ยวข้องกับมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือไม่ อาทิ ต้นข้าวมีอาการใบไหม้ ทำให้บางต้นตาย และได้ผลผลิตไม่งาม ยอดอ่อนมะม่วงหิมพานต์ไหม้ ทั้งที่ดูแลอย่างดีให้น้ำตลอด ในช่วงติดลูก

ลันจี ในช่วงที่ลันจีติดลูกเท่าเม็ดข้าว มีอาการไหม้ดำและร่วงเยอะกว่าที่ผ่านมา มะม่วงช่วงติดดอก ดอกจะแห้ง ร่วง ทั้งที่ใบงาม

สิ่งที่ชาวบ้านกังวลมากที่สุดคือ

ผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตร เกษตรกรว่าผลผลิตทางการเกษตรจะเสียหายหรือลดลงจากเดิม ทำให้สูญเสียรายได้ เพราะการเกษตรคือรายได้หลักในการดำรงชีพ

ข้อกังวลรองลงมา

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

อนึ่ง ในหมู่บ้านมีสถานบริการด้านสุขภาพ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรีพัฒนา ซึ่งเป็นระบบบริการปฐมภูมิให้การรักษาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้น แต่หากมีการเจ็บป่วยที่รุนแรง จุกเฉิบ 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 โดยเห็นว่าเรื่องนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ควรจะมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน หน่วยงานที่ควรเข้าร่วมในการรับทราบข้อมูลและหาทางป้องกันร่วมกันคือ หน่วยงานด้านเกษตร หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานด้านชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนต่างๆ เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

ตัวอย่างข้อเสนอของชุมชนต่อจุดในการเก็บตัวอย่างสิ่งแวดล้อมเพื่อการเฝ้าระวัง
ได้แก่

“ต้นน้ำน้ำรี ฝ่ายห้วยนา ฝ่ายห้วยปุง ฝ่ายปะชูด ฝ่ายห้วยกอน เสนอให้
มีการตรวจวัดค่าสารปนเปื้อนต่างๆ เช่น ปรอท สารหนู แคดเมียม และอื่นๆที่
เป็นสารโลหะหนักที่ก่ออันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการเสนอให้ตรวจใน
ระยะ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ จะได้มีความครอบคลุมเนื่องจากสายน้ำดังที่
กล่าว เป็นสายน้ำที่ชาวบ้านนำมาใช้ในการทำ น้ำดื่ม น้ำประปา น้ำใช้
การเกษตร และเป็นแหล่งที่หาสัตว์น้ำ กุ้ง หอย ปู ปลา ที่เป็นอาหารของ
ชาวบ้าน นอกจากนี้ยังอยากให้เก็บตัวอย่างดินในบริเวณที่พืชมีปัญหาไปตรวจด้วย”



ภาพที่ 26-27 การระดมความคิดเห็นต่อความเสี่ยงและข้อกังวล

ภาพที่ 28 แสดงแผนที่ชุมชนบ้านน้ำช้างพัฒนา ซึ่งเกิดจากกระบวนการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน โดยทีมนักวิจัย





ภาพที่ 29 แสดงแผนที่ชุมชนบ้านน้ำรีพัฒนา ซึ่งเกิดจากกระบวนการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน โดยทีมนักวิจัย

2.3 สรุปผลลัพธ์จากกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน

หัวใจของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (CHIA) คือ การที่ “คนในชุมชน” สามารถทำการประเมินผลกระทบได้ด้วยตนเอง และสามารถใช้อำนาจนี้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสี่ยงหรือผลกระทบเชิงลบที่อาจจะเกิดขึ้นกับชุมชนของตนได้ โดยเฉพาะในชุมชนชนบทที่อยู่ห่างไกล

ดังนั้นการออกแบบกระบวนการทำ CHIA เพื่อเตรียมความพร้อมให้ชุมชนสามารถพัฒนาระบบของตนเองในการติดตามผลกระทบด้านสุขภาพ (self-monitoring system) ได้นั้น จึงให้ความสำคัญกับ “กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน” ให้มีความรู้เท่าทัน มลพิษสิ่งแวดล้อมและปัจจัยทางสังคมอื่นๆ ที่ส่งผลต่อสุขภาพของชุมชน (Health Literacy) ซึ่งโครงการวิจัยนี้มีกลุ่มเป้าหมายหลักอยู่ที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนา

โครงการวิจัยฯ นี้ เป็นการดำเนินงานระยะแรก (เฟสแรก) จึงมุ่งที่กระบวนการค้นหาบุคคลที่มีศักยภาพเพื่อประกอบสร้างเป็นทีมของชุมชน สำหรับการทำงานในขั้นตอนต่อไป มากกว่า การมุ่งเก็บข้อมูลหลักฐานเพื่อการประเมินผลกระทบ

จากกระบวนการ CHIA ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทีมวิจัยค้นพบศักยภาพของชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านจำนวนหนึ่งที่มีความตระหนักและมีความพร้อมที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีทั้ง อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน เยาวชน เกษตรกร อาสาสมัครโครงการมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง เป็นต้น

นอกจากกลุ่มชาวบ้านที่พร้อมจะพัฒนาเป็นทีมเฝ้าระวังของชุมชนแล้ว โครงการวิจัยฯ ยังค้นพบข้อมูลพื้นฐาน ระบบนิเวศ วิถีชีวิต วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจของชุมชน ความเสี่ยงตลอดจนระบบบริการสุขภาพปัจจุบันในพื้นที่นี้ที่ยังไม่พร้อมรับมือกับความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพ ข้อมูลเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการทำงานระยะที่สอง (เฟสสอง) ซึ่งจะมุ่งเน้นการทำงานร่วมกับชุมชนและนักวิชาการสหสาขาวิชา เพื่อออกแบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมและสร้างการเรียนรู้ให้กับคนในชุมชนใช้เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลเฝ้าระวังตนเอง รวมถึงการออกแบบให้เชื่อมต่อกับข้อมูลภาครัฐทั้งหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและกระทรวงสาธารณสุขเพื่อใช้พิจารณาพร้อมกับข้อมูลของทางบริษัท ในการเฝ้าระวังต่อไป

บทที่ 3 กลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษข้ามพรมแดน ศึกษากรณีโรงไฟฟ้าหงสา

สงกรานต์ ป้องบุญจันทร์

3.1 กลไกทางกฎหมายของประเทศไทย

3.1.1 บทนำ

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในสังคมไทยมากขึ้น อันเป็นผลจากการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีกันแม่น้ำโขงในประเทศลาว ที่สร้างความกังวลให้กับชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง จนนำไปสู่การรณรงค์ให้มีการยกเลิกการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวและนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทยเพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานรัฐไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แม้ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษายกฟ้อง³⁴ แต่การรณรงค์และฟ้องคดีของชุมชนริมแม่น้ำโขงก็ได้เปิดประเด็นสำคัญให้สังคมไทยได้พิจารณาว่า รัฐไทยมีความพร้อมมากน้อยเพียงใดในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่สร้างผลกระทบข้ามพรมแดน

ปัญหาจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ก่อผลกระทบข้ามพรมแดนมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาจากโครงการหรือกิจกรรมที่แหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบที่เกิดขึ้นจำกัดอยู่เพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง เพราะมีประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐสองรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อที่ตั้งโครงการพัฒนาที่สร้างปัญหากับชุมชนที่ได้รับผลกระทบตั้งอยู่คนละประเทศ การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาจึงมีข้อจำกัดและยุ่งยากซับซ้อนยิ่งกว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศเดียว เนื่องจากรัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐของตนซึ่งรัฐอื่นๆ ต้องให้ความเคารพ การจัดการปัญหาซึ่งมีลักษณะเช่นนี้จึงต้องการกลไกพิเศษที่ออกแบบเพื่อจัดการปัญหาลักษณะนี้เป็นการเฉพาะ

³⁴ ดู คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ส. 59/2556 ระหว่างนายนิติ รอยแก้ว กับพวกรวม 37 คน ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 5 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้ปัญหามลพิษข้ามพรมแดนได้รับความสนใจในสังคมไทยมาจากการที่ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะแสวงหาแหล่งพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยวิธีการทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านและในบางกรณีก็ร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าวผ่านบริษัทที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยถือหุ้น งานศึกษานี้ฉบับหนึ่งที่ทำขึ้นในปี 2557 แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากประเทศลาวทั้งหมด 7 โครงการ รวมกำลังการผลิตทั้งสิ้น 4,804 เมกะวัตต์³⁵ โดย 1 ใน 7 โครงการดังกล่าว คือ โรงไฟฟ้าหงสา ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตมากที่สุดในประเทศลาว โดยโครงการนี้ตั้งอยู่ห่างจากชายแดนของประเทศไทยไม่มากนัก ภายใต้แนวโน้มเช่นนี้ คำถามจึงมีว่ารัฐไทยมีความพร้อมในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิของประชาชนจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตมากน้อยเพียงใด ในบทนี้เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อตอบคำถามที่ว่ารัฐไทยมีกฎหมายและกลไกที่พร้อมในการจัดการปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสาหรือไม่อย่างไร

3.1.2 สำนวจกลไกทางกฎหมายของรัฐไทยในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน

เนื่องจากปัญหาหรือข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาจากมลพิษข้ามพรมแดนเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย การศึกษากฎหมายและกลไกสำหรับการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนที่มีอยู่แล้วจึงอาจเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้สามารถประเมินได้ว่ากลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอที่จะจัดการปัญหาใหม่นี้หรือไม่ ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจกลไกตามกฎหมายที่รัฐไทยใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน จากนั้นในส่วนต่อไปจะได้ทำการวิเคราะห์ประเมินว่ากลไกที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ต่อการจัดการปัญหาใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้น

ประเทศไทยมีระบบป้องกันและจัดการปัญหามลพิษที่จะเกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนกั้นน้ำและโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินที่ค่อนข้างซับซ้อน สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากการที่ชุมชนในหลายพื้นที่ของประเทศไทยเคยได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าถ่านหินและโครงการพัฒนาขนาดใหญ่มาก่อนไม่ว่าจะเป็น กรณีเขื่อนและโรงไฟฟ้า

³⁵ Sunee Mounghcharoen, (2013), Following the Money Trail of Mekong Energy Industry, Bangkok : Mekong Energy and Ecological Network (MEE Net) Foundation for Ecological Recovery (FER), p.2

แม่เกาะ จ.ลำปาง³⁶ หรือปัญหามลพิษในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จ.ระยอง³⁷ กลไกที่รัฐไทยกำหนดขึ้นเพื่อกำกับควบคุมการประกอบกิจการเหมืองและโรงไฟฟ้านั้นสัมพันธ์โดยตรงกับการรับรองสิทธิของประชาชนชาวไทยไว้ในกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาจากมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน จะสามารถแบ่งกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการโครงการขนาดใหญ่ ออกเป็นสามกลุ่มตามหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน ที่มีหน้าที่ต้องเคารพ (Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfill) สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองนั้นด้วย³⁸ ดังนี้

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

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่ง

³⁶ ดู ที่ติอาร์ไอ, (2536), สมุดปกขาว ที่ติอาร์ไอ, อากาศเป็นพิษที่แม่เกาะ: ทางเลือกในการผลิตไฟฟ้า, กรุงเทพฯ: ที่ติอาร์ไอ

³⁷ ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, (2552), กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข: นนทบุรี

³⁸ 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

ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและธรรมชาติหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพ.ศ. 2540 กับ พ.ศ. 2550 ที่ยกมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสาระัตถะในส่วนของการรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีในวรรคแรกนั้นไม่ได้มีความแตกต่างกัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่วนที่

แตกต่างออกไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คือ การตัดวลีที่ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ออกไป และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มรายละเอียดของขั้นตอนในของการอนุมัติอนุญาตโครงการที่อาจจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงให้มีความละเอียดมากขึ้น

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

แม้ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันจะมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาของสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกไปจากหมวดสิทธิเสรีภาพ แต่การที่รัฐธรรมนูญปี 2560 ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างชัดแจ้งเช่นรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 ก็ไม่ได้หมายความว่าสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของคนไทยจะไม่ได้ได้รับการรับรองในระบบกฎหมายไทย 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 ว่า³⁹

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ส.48/2557 ระหว่างนายหนูชาย พลซา กับพวกรวม 78 คน ผู้ฟ้องคดี กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับพวกรวม 3 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

“เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนเป็นผู้มีภูมิลำเนา ประกอบอาชีพหรืออยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณที่จะทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง อีกทั้งที่พิพาทมีฐานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามกฎหมายบัญญัติ ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน รวมถึงสิทธิชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองอันเป็นสิทธิที่รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ประกอบกับมาตรา 5 ววรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อันเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบแปดคนจึงเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตลอดจนคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมา จึงอาจสรุปได้ว่าสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของคนไทย ได้ถูกรับรองไว้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและคำวินิจฉัยของศาล การรับรองสถานะของสิทธิอย่างชัดเจนในกฎหมายเช่นนี้ย่อมเป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับประชาชนในการเรียกร้องต่อรัฐ และในขณะเดียวกันก็สร้างหน้าที่ให้กับรัฐไทยในการดำเนินการให้สิทธินี้ได้รับการปกป้องและคุ้มครองในทางความเป็นจริง

2) กฎหมายที่กำหนดมาตรการปกป้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

เพื่อให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติได้รับการปกป้อง รัฐไทยได้ตรากฎหมายหลายฉบับ เพื่อสร้างกลไกขึ้นมาปกป้องสิทธิดังกล่าว กลไกต่าง ๆ เหล่านี้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของโครงการพัฒนา เมื่อพิจารณาเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เช่นเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหิน จะพบว่ามีกำหนดกลไกไว้หลายระดับ ดังนี้

(1) กลไกระดับรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้วกฎหมายรัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ ตลอดจนการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่จะไม่บัญญัติถึงรายละเอียดหรือกลไกการดำเนินการให้บรรลุผลในทางปฏิบัติ เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดตราเป็นกฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของไทยได้มีการบัญญัติกลไกที่จะทำให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมด้วยรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดกระบวนการในการอนุมัติอนุญาตโครงการที่อาจสร้างผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไว้ โดยรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้เดินตามรัฐธรรมนูญปี 2540⁴⁰ และได้มีการเพิ่มเติมกลไกให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น โดยบัญญัติไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

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

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะ

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 พบว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ที่แตกต่างออกไปคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตัดวลี “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปและเพิ่มรายละเอียดให้ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น โดยขยายความคำว่าชุมชนให้รวมถึง ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตลอดจนเพิ่มขั้นตอนในการอนุมัติอนุญาตโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพและให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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 ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ
- (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าซื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่งหมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

มาตรา 57 “รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม 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 หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540, พ.ศ.2550 และพ.ศ. 2560 พบว่าได้มีการบัญญัติรับรองกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ทั้งสามฉบับ กล่าวคือ นอกจากรัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน อันเป็นสิทธิในเชิงเนื้อหาแล้ว ยังมีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นสิทธิเชิงกระบวนการได้ด้วย นั้น หมายความว่าในกระบวนการตัดสินใจผลักดันโครงการขนาดใหญ่ที่อาจจะกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมก่อนการอนุมัติอนุญาตโครงการ

(2) กลไกระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

นอกจากกลไกระดับรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐไทยตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองหลายฉบับเพื่อสร้างกลไกขึ้นมาปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของพลเมือง โดยกลไกที่สำคัญได้แก่การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เริ่มกระบวนการโดยเจ้าของโครงการและการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะที่เริ่มกระบวนการโดยประชาชน ดังนี้

(2.1) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เริ่มกระบวนการโดยเจ้าของโครงการ

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

พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ⁴¹ และกำหนดห้ามมิให้หน่วยงานรัฐผู้มีอำนาจอนุมัติอนุญาตออก

⁴¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

ใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาตจนกว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ⁴²

เหมืองแร่ถ่านหินทุกขนาด ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ให้เป็นหนึ่งในโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้⁴³ ในส่วนของโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเช่นโรงไฟฟ้าหงสา นั้น มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ พ.ศ. 2553 กำหนดให้เป็นโครงการที่อาจจะมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยกำหนดให้โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ขึ้นไปอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้⁴⁴

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใด หรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกัน หรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ม. 48 วรรคสอง “ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

⁴³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 เรื่อง การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129, ตอนพิเศษ 97 ง, 20 มิ.ย. 2555, น. 1

⁴⁴ 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 เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและกำหนดมาตรการในการหลีกเลี่ยง ลดและบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการก่อนที่จะมีการอนุญาตให้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้กล่าวถึงโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นนอกประเทศไทยหรือการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการในประเทศไทย

(2.2) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะที่เริ่มกระบวนการโดยประชาชน

นอกจากเจ้าของโครงการที่มีลักษณะเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้าหงสา มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสองฉบับดังที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ยังได้รับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถร้องขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นต่อประชาชนอันเป็นผลมาจากนโยบายสาธารณะได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรคแรกว่า “บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ”

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาซื้อไฟฟ้าส่วนใหญ่ที่ผลิตได้จากโรงไฟฟ้าหงสา นั้น เป็นการดำเนินการตามนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทย จึงถือเป็นนโยบายสาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพได้

กลไกการขอใช้สิทธิให้มีการประเมินและมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะนี้เป็นกลไกใหม่ที่เพิ่งถูกสร้างขึ้นในปี 2550 แต่ก็ได้เคยมีประชาชนใช้สิทธิในหลายกรณี เช่น การประเมินผลกระทบทางสุขภาพกรณีผลกระทบจากอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง⁴⁵ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากท่าเรือขนถ่ายสินค้าริมแม่น้ำบางปะกง อ.บ้านโพธิ์ จ.ฉะเชิงเทรา⁴⁶

⁴⁵ ดู บำเพ็ญ ชัยรัตน์และสมพร เพ็งคำ , บรรณาธิการ, (2552), อนาคตระยอง เส้นทางสู่สังคมสุขภาพ, นนทบุรี: สำนักพิมพ์คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

⁴⁶ ดู สมนึก เมธาวินและคณะ, (2560), บ้านโพธิ์รักษ์บางปะกง, นนทบุรี: สำนักพิมพ์คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากสารเคมีในพื้นที่ ต.บ่อเงิน อ.ลาดหลุมแก้ว จ.ปทุมธานี⁴⁷ เป็นต้น การใช้สิทธิขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยการริเริ่มของชุมชน จึงเป็นอีกกลไกที่ประชาชนไทยสามารถหยิบยกขึ้นมาใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจากผลโครงการพัฒนาของรัฐได้ โดยตัวบทกฎหมายก็ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น ในแง่นี้แม้โครงการพัฒนาจะเกิดขึ้นนอกประเทศไทยแต่หากเป็นโครงการพัฒนาของรัฐไทย ประชาชนไทยก็มีสิทธิใช้กลไกนี้ได้

(2.3) การควบคุมการประกอบกิจการและมาตรการในการจัดการ ปัญหาตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

นอกจากกลไกที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งเป็นถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่แล้ว ประเทศไทยยังมีการตราพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ขึ้นมาเพื่อกำกับควบคุมโรงงาน ซึ่งโรงไฟฟ้ามีลักษณะเป็นโรงงานตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีมาตรการหลายอย่างที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและจัดการไม่ให้เกิดการประกอบกิจการสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

มาตรการที่สำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

- 1) ห้ามตั้งโรงงานในพื้นที่บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย⁴⁸
- 2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหากรณีที่เกิดอุบัติเหตุในโรงงาน⁴⁹
- 3) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจโรงงาน ตรวจผลิตภัณฑ์ กัก ยึดหรืออายัดสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายโรงงาน⁵⁰

⁴⁷ อ่านกรณีศึกษาการประเมินผลกระทบสุขภาพจาก 5 กรณีศึกษาได้ที่ อัมพล จินดาวัฒนะและคณะ, บรรณาธิการ, (2552), เสี่ยงสะท้อนสุขภาพ: ประสบการณ์จริง HIA 5 พื้นที่ 5 มุม, นนทบุรี: สำนักพิมพ์คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

⁴⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ข้อ 1 และข้อ 2, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 109 ตอนที่ 108, 16 ตุลาคม 2535, น. 3

⁴⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 34

⁵⁰ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 35

4) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดเพื่อส่งพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการทางกฎหมาย⁵¹

5) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโรงงานที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อบุคคลอื่นระงับการกระทำหรือกระทำให้ถูกต้อง⁵²

6) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง⁵³

7) กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าดำเนินการแก้ไขการกระทำที่ไม่ถูกต้องของผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทั้งหมดพร้อมเบี้ยปรับจากผู้ประกอบการ⁵⁴

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

(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.

⁵¹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 36

⁵² พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37

⁵³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 39

⁵⁴ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 42

2510 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการหลายอย่างขึ้นเพื่อป้องกันและจัดการไม่ให้เกิดการประกอบกิจการเหมืองแร่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

มาตรการที่สำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ได้แก่

1) เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเขตเหมืองแร่ เขตประกอบธุรกิจแร่ เขตแต่งแร่ เขตโลหกรรม เขตขุดหาแร่รายย่อย หรือเขตที่มีการร่อนแร่ เพื่อตรวจสอบการประกอบกิจการดังกล่าว⁵⁵

2) สั่งให้ผู้ประกอบการระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม หรือจัดการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการประกอบกิจการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด⁵⁶

3) นำแร่ไปตรวจสอบเพื่อการวิเคราะห์⁵⁷

4) ยึดหรืออายัดแร่ที่มีไว้ในเครื่องใช้ในการกระทำความผิด⁵⁸

5) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในข้อ (2) ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจพิจารณาพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ปรธานบัตร ใบอนุญาต หรือระงับการประกอบกิจการได้⁵⁹

จากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการกำกับควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ยกมา จะเห็นได้ว่าโครงการเช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสา หากเกิดขึ้นในประเทศไทยผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายแร่และอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่อีกชั้นหนึ่งด้วย หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มีหน้าที่ต้องเข้าไปกำกับควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการดังกล่าวให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กลไกตามพระราชบัญญัติแร่จึงเป็นอีกส่วนหนึ่งที่สร้างขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วมาตรการตามกฎหมายแร่มีผลบังคับใช้ได้เฉพาะเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่นอกประเทศไทย ในแง่นี้กลไกตามพระราชบัญญัติแร่ย่อมไม่อาจใช้แก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดนเช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสาได้

⁵⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (1)

⁵⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (2)

⁵⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (3)

⁵⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 143 (4)

⁵⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 144

3) กลไกการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นประชาชน

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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 และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548⁶⁰

ข้อ 4. ในระเบียบนี้ “โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หรือโดยวิธีการให้สัมปทาน หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ

⁶⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 122, ตอนพิเศษ 55 ง, 27 ก.ค. 2548, น. 25

ทั้งนี้บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

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

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ”

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของพวกเขาได้ จึงมีการกำหนดสิทธินี้ไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540, 2550 และฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต้องรับฟังและนำข้อความคิดเห็นของประชาชนไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจ โดยข้อมูลที่ให้กับประชาชนต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจถึงผลดีและผลเสียของโครงการได้ โดยผู้ให้ข้อมูลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการให้ข้อมูลโดยเจ้าของโครงการที่เป็นเอกชน ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2560⁶¹ ในส่วนของแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นแม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548 จะมีฐานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองแต่ก็มีฐานะเป็นกฎหมายให้หน่วยรัฐต้องปฏิบัติตาม ดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำสั่ง ในคดีหมายเลขแดงที่ คส.8/2557⁶² ว่าโครงการพัฒนาของรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้และโครงการของรัฐที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามระเบียบฉบับนี้ ครอบคลุมถึงการทำสัญญาซื้อขายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจากโครงการเขื่อนไซยะบุรีในประเทศลาวด้วย ในแง่การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐที่อาจกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงโครงการที่เกิดขึ้นใน

⁶¹ อ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2560 ระหว่างนายบุญชน วงศ์คำลือ กับพวกรวม 100 คน ผู้ฟ้องคดีกับ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

⁶² อ่านคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.8/2557 ระหว่าง นายนิวัฒน์ รอยแก้ว กับพวกรวม 37 คน ผู้ฟ้องคดีกับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 5 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ประเทศไทย แต่รวมถึงโครงการที่เกิดขึ้นนอกประเทศไทยแต่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงเช่นโครงการหงสาด้วย

3.1.3 กลไกหรือมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน

เพื่อให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับการปกป้องคุ้มครองและเพื่อให้มาตรการหรือกลไกต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นโดยกฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติ จำต้องมีการสร้างกลไกที่จะมาบังคับใช้มาตรการและกลไกต่าง ๆ เกิดขึ้นด้วย เมื่อพิจารณาเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้าหงสา จะพบว่ามีความหน่วยงานสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชน มีสุขภาพดี การศึกษา วิเคราะห์วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการ ส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการ มีสุขภาพดี รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะ ในการดูแลตนเอง ครอบครัว และชุมชน รวมถึงลดจนถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการส่งเสริม สุขภาพและจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีถ้วนหน้า⁶³

(2) กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการ เพื่อการควบคุมโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพ โดยศึกษา วิจัย พัฒนา รวมทั้งการถ่ายทอด องค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม วินิจฉัย และรักษาโรค และภัยที่คุกคาม สุขภาพ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีจากการป้องกันและการควบคุมโรค และภัยที่คุกคามสุขภาพ⁶⁴ นอกจากนี้ในอนาคตกรมควบคุมโรคจะมีบทบาทเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดการปัญหาโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก

⁶³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126, ตอนที่ 98 ก, 28 ธ.ค. 2552, น. 95

⁶⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126, ตอนที่ 98 ก, 28 ธ.ค. 2552, น. 53

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. อยู่ระหว่างการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะมีกรมควบคุมโรคเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมาย โดยหากร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการตราออกมาเป็นกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ผู้ร่างกฎหมายได้คำนึงถึงปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และได้กำหนดกลไกในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวไว้ในระดับหนึ่ง⁶⁵ รวมทั้งเปิดช่องให้ประชาชนที่เจ็บป่วยจากการประกอบอาชีพหรือจากสิ่งแวดล้อมหรือญาติสามารถขอรับการสนับสนุนเพื่อการรักษาพยาบาลหรือฟื้นฟูสมรรถภาพได้⁶⁶ ในแง่นี้หากร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกตราออกมาเป็นกฎหมายประชาชนก็จะมีกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเป็นระบบมากขึ้น อย่างไรก็ตามระบบที่ถูกออกแบบตามร่างกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีข้อจำกัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาผลกระทบจากมลพิษข้ามพรมแดน เพราะกลไกที่กำหนดขึ้นนั้นมุ่งหมายให้ใช้บังคับในประเทศไทยเป็นหลัก กลไกที่กำหนดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาข้ามพรมแดนจึงมีเพียงกลไกการร้องขอข้อมูลจากองค์การอนามัยโลกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานรัฐฝ่ายไทยเท่านั้น ยังไม่มีการกล่าวถึงกลไกหรือความร่วมมือระหว่างประเทศในการร่วมกันป้องกัน ติดตามและเฝ้าระวังปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดนแต่อย่างใด

(3) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

มีหน้าที่และอำนาจ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และคณะกรรมการบริหาร ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ สำนวน ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งสถานการณ์ของระบบสุขภาพเพื่อจัดทำเป็นรายงานหรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายนี้ ดำเนินการเพื่อให้การจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และการสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นบรรลุผลตามมติของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

⁶⁵ ร่างพระราชบัญญัติโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. มาตรา 30 , http://www.ddc.moph.go.th/file/envocc/plb_envocc.pdf. เข้าถึงเมื่อ 26 ก.ค. 2561, 15

⁶⁶ ร่างพระราชบัญญัติโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. มาตรา 37, http://www.ddc.moph.go.th/file/envocc/plb_envocc.pdf. เข้าถึงเมื่อ 26 ก.ค. 2561, 17

หรือตามกฎหมายอื่น เช่น รับคำร้องขอใช้สิทธิในการขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายของรัฐ⁶⁷ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมอบหมาย⁶⁸

(4) กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อผลักดันให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีศักยภาพในการแข่งขัน พัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของสากล โดยเน้นด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย การอนุรักษ์พลังงาน วัตถุดิบตราขายและสารเคมีเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศ⁶⁹

(5) กรมควบคุมมลพิษ

มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁷⁰ โดยกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศในการจัดการมลพิษด้วย

(6) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม วิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึก และถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน⁷¹ โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังมีหน้าที่เป็นศูนย์ป้องกันและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมด้วย

⁶⁷ ประกาศคณะกรรมการกรรมการสุขภาพแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2552 ข้อ 11 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเป็นฝ่ายธุรการที่มีหน้าที่รับคำร้องขอใช้สิทธิในการขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายของรัฐตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

⁶⁸ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 27

⁶⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125, ตอนที่ 18 ก, 23 ม.ค. 2551, น. 8

⁷⁰ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119, ตอนที่ 103 ก, 9 ต.ค. 2545, น. 10

⁷¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 129, ตอนที่ 26 ก, 16 มี.ค. 2555, น. 24

(7) กรมส่งเสริมการเกษตร

มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ครอบครัวเกษตรกร องค์กรเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน การส่งเสริมและพัฒนา เพิ่มศักยภาพการผลิต การแปรรูป การเพิ่มมูลค่า การพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ โดยการศึกษา วิจัย พัฒนา กำหนดมาตรการและแนวทางส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร และการให้บริการทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน⁷²

(8) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนา อุตสาหกรรมพื้นฐาน อุตสาหกรรมเหมืองแร่ และระบบโลจิสติกส์อุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแลส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบกิจการเหมืองแร่ โลหกรรม อุตสาหกรรมพื้นฐาน และโลจิสติกส์อุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย⁷³

(9) กองทุนพัฒนาไฟฟ้าภายใต้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ถูกตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าไปยังท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า และ เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนและเทคโนโลยีในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าให้ได้รับความเจริญในด้านต่างๆ⁷⁴

(10) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้กรอบนโยบาย

⁷² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131, ตอน 88 ก, 30 ต.ค. 2557, น. 76

⁷³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130, ตอนที่ 54 ก, 25 มิ.ย. 2556, น. 25

⁷⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 93

ของรัฐบาลและตรวจสอบการประกอบกิจการพลังงานของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส⁷⁵

(11) คณะกรรมการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2550

มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ ประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการบังคับใช้ กฎหมายเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง เสนอแนะให้ หน่วยงานของรัฐออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับคดี สิ่งแวดล้อม พิจารณาและกำหนดมาตรการเพื่อให้ มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และติดตามให้มีการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว⁷⁶

เมื่อพิจารณาหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่ยกมาข้างต้น พบว่าหน่วยงานเหล่านี้ต่างมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนเกิดผลจริงในทางปฏิบัติโดยแบ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไป ได้แก่ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกรมส่งเสริมการเกษตร และหน่วยงานที่ดูแลไม่ให้เกิดการประกอบกิจการอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมโรงงาน กองทุนพัฒนาไฟฟ้าภายใต้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน การที่ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนกระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ และปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นที่มาของการสร้างกลไก คณะกรรมการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ คณะกรรมการชุดนี้จะถูกตั้งมากกว่า 10 ปี ก็ยังไม่มีผลงานที่ปรากฏชัดเจนว่าสามารถแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นอกจากนี้ในบรรดาหน่วยงานทั้งหมดที่กล่าวมา ไม่มีหน่วยงานใดเลยที่ได้รับมอบหมายภารกิจ

⁷⁵ ดู พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 11

⁷⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124, ตอนพิเศษ 23 ง, 28 ก.พ. 2550, น. 1

โดยตรงให้ศึกษาวิจัย ประสานงานหรือแก้ไขปัญหากับมลพิษข้ามพรมแดน แม้จะมีการกำหนดภารกิจให้กรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่ประสานงานกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อจัดการมลพิษ ก็เป็นเพียงการกำหนดภารกิจอย่างกว้าง ๆ ไม่มีความเฉพาะเจาะจงเพียงพอที่จะประกันได้ว่าหากมีปัญหามลพิษข้ามพรมแดนเกิดขึ้น กรมควบคุมมลพิษจะมีบทบาทเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการปัญหา ส่วนการกำหนดให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีบทบาทในการใกล้เคียงข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมก็ไม่ชัดเจนว่ารวมถึงข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนด้วยหรือไม่

2) ศาลที่เกี่ยวข้อง

หากเกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการดำเนินการกิจการหรือโครงการขนาดใหญ่ขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากการดำเนินการของเจ้าของโครงการซึ่งเป็นเอกชนหรือหน่วยงานรัฐ หรือเกิดจากการกระทำหรือไม่กระทำของหน่วยงานรัฐ ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมมีสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพื่อให้ศาลชี้ขาดข้อพิพาทและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยศาลไทยที่มีเขตอำนาจเกี่ยวกับคดีประเภทนี้ได้แก่ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม

2.1) ศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่สำคัญดังต่อไปนี้⁷⁷

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ

⁷⁷ คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองทั้งหมดที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9

คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองแล้ว เฉพาะคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนนั้น ศาลปกครองได้ตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาพิจารณาประเภทนี้โดยเฉพาะ⁷⁸ โดยประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางให้ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะด้วย⁷⁹

นับตั้งแต่ศาลปกครองเริ่มเปิดทำการในปี 2544 คดีปกครองคดีแรกที่เกี่ยวข้องโครงการพัฒนาขนาดใหญ่และส่งผลกระทบข้ามพรมแดนที่เข้าสู่อำนาจพิจารณาของศาลปกครอง คือ คดีเขื่อนไซยะบุรี ในประเทศลาว ที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่าหน่วยงานรัฐของไทยไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และในส่วนของกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การประเมินผลกระทบด้านสังคม (Social Impact Assessment-SIA) ของโครงการไซยะบุรี ไม่มีการศึกษาข้อมูลผลกระทบข้ามพรมแดน โดยทีมผู้ศึกษาผลกระทบได้ขยายพื้นที่ศึกษาผลกระทบออกไปจากบริเวณที่สร้างเขื่อน 10 กิโลเมตรเท่านั้น⁸⁰ ต่อมาศาลปกครองกลางได้พิพากษายกฟ้องปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แม้คดีนี้จะยังไม่มีความแน่นอนในทางเนื้อหาว่าศาลปกครองสูงสุดจะตัดสินคดีออกมาอย่างไร ด้วยการอ้างถึงหลักกฎหมายใด แต่การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจากไม่รับฟ้องเป็นให้รับคำฟ้องบางเรื่องไว้พิจารณาโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีชีวิตอยู่ใน

⁷⁸ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 54 ก, 4 ก.ค. 2554, น. 17

⁷⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 54 ก, 4 ก.ค. 2554, น.18

⁸⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ส. 59/2556, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 1

สิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน⁸¹ ก็มีความสำคัญและแสดงให้เห็นถึงความพยายามของศาลปกครองสูงสุดที่จะเข้าไปควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐไทยที่อาจกระทบต่อประชาชนไทย แม้โครงการเขื่อนไซยะบุรีจะถูกรื้อถอนนอกเขตประเทศไทย⁸²

เกี่ยวกับโครงการหงสา แม้จะยังไม่มี การฟ้องคดีเกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดน แต่ก็มีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสายส่งไฟฟ้าจากโครงการหงสาในประเทศไทย โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ว่าการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการดังกล่าวหากไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินจากกระทรวงมหาดไทย⁸³ ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตามคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับโครงการที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงไม่มีประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนเข้าสู่การพิจารณาแต่อย่างใด

2.2) ศาลยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 194 กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป โดยบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

ข้อพิพาทจากโครงการขนาดใหญ่ที่อาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้มากที่สุด คือ คดีละเมิด ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดได้ โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 4(1)⁸⁴นั้น เปิดช่องให้โจทก์เลือกได้ว่าจะยื่น

⁸¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.2/2557 อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 31, ผู้สนใจอ่านนัยสำคัญทางกฎหมายของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ได้ที่ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ความสำคัญทางกฎหมายของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีเขื่อนไซยะบุรี, สืบค้น 26 พ.ย.2560, <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=2270>

⁸² อ่านเพิ่มเติม อริศรา เหล็กคำ, กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ : ศึกษาการสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง, วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560), หน้า 7-38

⁸³ รายละเอียดปรากฏตามสรุปคำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ส.15/2558 ระหว่างนางพวงทอง เลื่องลือ กับพวกรวม 17 คน ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี สืบค้น 1 เม.ย. 2561, https://www.prachatham.com/article_detail.php?id=353

⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4(1)

ฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดได้ ซึ่งกรณีที่โจทก์ได้รับความเสียหายอันมาจากผลกระทบข้ามพรมแดน ย่อมถือว่าที่ที่มูลคดีเกิดคือพื้นที่ที่โจทก์อาศัยอยู่และได้รับผลกระทบ ซึ่งโจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีอำนาจได้ นอกจากนี้ในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นศาลยุติธรรมยังได้ตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลแพ่งเพื่อให้มีเขตอำนาจพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะได้ทั่วประเทศ⁸⁵ ไม่เพียงเท่านั้นประธานศาลฎีกาได้ออกคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมทั้งหมดด้วย⁸⁶

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดนจากโครงการขนาดใหญ่ เช่นโครงการหงสา ยังไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีคดีประเภทนี้เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมไทยมาก่อน ในแง่นี้ศาลยุติธรรมจึงยังไม่มีประสบการณ์หรือแนวทางในการพิจารณาคดีเช่นนี้ ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าคดีละเมิดทั่วไป

เมื่อเกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจากโครงการขนาดใหญ่ขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบอาจใช้สิทธิทางศาลในการปกป้องหรือเยียวยาสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของตนได้ โดยศาลที่มีเขตอำนาจหลักในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวคือ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม สำหรับประเทศไทยนั้นในช่วงตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมากระบวนการยุติธรรมของไทย ได้ปรับตัวตอบรับต่อกระแสความตื่นตัวของภาคประชาชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ได้ให้ความสำคัญกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ ด้วยการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะเพื่อให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในแง่ของการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้สามารถใช้สิทธิภาคีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนประเภทนี้ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้นยังไม่มีกลไกให้ความช่วยเหลือประชาชนเป็นพิเศษแต่อย่างใด

⁸⁵ ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 30 ก, 29 เม.ย. 2554, น. 37

⁸⁶ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนที่ 30 ก, 29 เม.ย.2554, น.47

3.1.4 บทวิเคราะห์ : ประเทศไทยขาดกลไกจัดการกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน

จากการตรวจสอบกฎหมายไทยทั้งระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพบว่า แม้รัฐไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนไว้ในหลายระดับและมีกลไกที่ค่อนข้างซับซ้อน โดยกลไกเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้รับการปกป้องและเป็นจริง ประเทศไทยมีหน่วยงานฝ่ายบริหารจำนวนมากที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและตรวจสอบการประกอบกิจการและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่ แม้ระบบการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยยังกระจัดกระจายไม่เป็นระบบนัก แต่ก็มี ความพยายามที่จะทำให้กลไกที่กระจัดกระจายทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านกลไกทางบริหารคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นก็มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เป็นอิสระเป็นช่องทางจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม โดยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ได้ให้ความสำคัญกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยมีการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะในทั้งสองศาล

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาไม่พบว่าประเทศไทยมีกฎหมาย กลไกทางบริหารหรือศาล ที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน หรือกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมายังประเทศไทย แม้จะมีการให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษในการประสานงานต่างประเทศในการจัดการมลพิษก็เป็นการให้อำนาจทั่ว ๆ ไปไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องปัญหามลพิษข้ามพรมแดน และแม้จะเคยมีการฟ้องคดีกรณีการสร้างเขื่อนไซยะบุรีในประเทศลาวต่อศาลปกครองไทยและศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานไว้ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่ที่ตั้งโครงการเกิดนอกเขตประเทศไทยหากเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองไทยที่ส่งผลกระทบหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนไทย ซึ่งต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษายกฟ้องโดยให้เหตุผลว่าฝ่ายปกครองไทยได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยปัจจุบันคดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด กรณีจึงยังไม่มี ความชัดเจนว่าศาลไทยจะใช้หลักการหรือหลักกฎหมายใดในการวินิจฉัยกรณีพิพาทข้ามพรมแดนที่จะเป็นหลักประกันว่าหากสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนถูกละเมิดพวกเขาจะได้รับการปกป้องและคุ้มครอง

เมื่อพิจารณากฎหมายและกลไกของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา มลพิษจากโครงการขนาดใหญ่ทั้งหมดของรัฐไทย จะเห็นได้ว่าระบบที่เป็นอยู่ถูกออกแบบโดย ไม่ได้คำนึงถึงปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้น ระบบ กฎหมายและกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การป้องกันและแก้ไขปัญหภายในประเทศเท่านั้นซึ่ง ไม่เพียงพอต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไทยจากปัญหามลพิษข้าม พรมแดน ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่าการให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ของประชาชนชาวไทยมีช่องว่างและเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีความพยายามจะแก้ไขอย่างเป็นระบบ จากรัฐไทย

3.2 กลไกทางกฎหมายของสปป.ลาว

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

3.2.1 กฎหมายที่รับรองสิทธิในชีวิตและกำหนดหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

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

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข 2558

มาตรา 42 “พลเมืองลาวมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย เกียรติศักดิ์ศรี และเคหสถาน โดยไม่มีใครสามารถล่วงละเมิดได้”

มาตรา 19 “รัฐ ส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ปันพูลสิ่งแวดล้อม ที่ถูกทำลาย ทรุดโทรม และพัฒนาให้อุดมสมบูรณ์และยั่งยืน

องค์กรจัดตั้งทุกองค์กรและพลเมืองทุกคนต้องปกป้องอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน”

จากบทบัญญัติที่ยกมาจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศลาว รับรองสิทธิในชีวิตของพลเมืองไว้ แต่ไม่ได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้อย่างชัดเจนเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อย่างไรก็ตามการรับรองสิทธิในชีวิตอาจถูกตีความโดยหน่วยงานรัฐและศาลให้ขยายความไปถึงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ เพราะสิ่งแวดล้อมที่ดี

เป็นเงื่อนไขในการมีชีวิตของประชาชน ดังที่ศาลสูงอินเดียได้ตีความขยายสิทธิในชีวิตที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้รวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁸⁷

3.2.2 กฎหมายหลักที่กำหนดกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน

เพื่อให้สิทธิของพลเมืองลาวและสิ่งแวดล้อมได้รับการปกป้องคุ้มครอง ประเทศลาวได้มีการสร้างกลไกหลายอย่างขึ้นมาเพื่อให้สิทธิของประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้รับการปกป้องคุ้มครองจริง ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2558

มาตรา 41 “พลเมืองลาวมีสิทธิในการเสนอเรื่องร้องเรียน และร้องทุกข์ และเสนอความคิดเห็นของตนเอง ต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ สิทธิหรือประโยชน์ของตนเอง

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 สืบหาและค้นคว้าวิจัยข้อมูล เพื่อคาดคะเนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่รุนแรง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นพร้อมทั้งกำหนดวิธีการและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน หลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการลงทุนหรือกิจการต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

ในการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องมีการเข้าร่วมขององค์กรจัดตั้ง องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และประชาชนที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงและทางอ้อมจากโครงการลงทุนหรือกิจการต่าง ๆ

⁸⁷ กฤษณะ ช่างกล่อม, การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหาระบบความยุติธรรมไทย, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556, น.74

กระบวนการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการลงทุนและกิจการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบการเฉพาะ”

มาตรา 22 (ใหม่) “การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการวิจัยปัญหาเพื่อคาดคะเนผลกระทบ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติจากโครงการลงทุนหรือกิจการต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมซึ่งต้องทำเป็นเล่มรายงาน ควบคู่กับเล่มรายงานดังกล่าว ต้องจัดทำแผนการคุ้มครองและติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติ

รายงานและแผนการดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจะดำเนินการก่อสร้างโครงการลงทุนและกิจการต่าง ๆ

กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติจากโครงการลงทุนและกิจการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบการเฉพาะ”

มาตรา 48 (ใหม่) “การจัดทำแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติ การทำแผนการคุ้มครองและติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ และอื่นๆ 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 ของภาครัฐ และเอกชน

บุคคล นิติบุคคล หรือ องค์กรจัดตั้ง ที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจ ไฟฟ้าทั่วไป ต้องขออนุญาตจากกระทรวงการอุตสาหกรรมการค้าตามข้อกำหนดของ กระทรวงการพลังงานและเหมืองแร่ และให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจ

บุคคล นิติบุคคล หรือ องค์กรจัดตั้ง ที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจ ไฟฟ้าที่ขอสัมปทาน ต้องขออนุญาตจากกระทรวงการแผนการและการลงทุนตาม ข้อกำหนดของกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่และให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมการลงทุน”

มาตรา 31 (ปรับปรุง) “การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมชาติ

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและธรรมชาติ ประกอบด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้

1. การประเมินผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเสนอวิธีการ มาตรการแก้ไขหรือลดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ หน้าที่ดินหรือพื้นดิน ต่อ ระบบนิเวศวิทยา ชีวนานาพันธุ์ และถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำหรือสัตว์ป่า
2. การประเมินผลเสียหายและการโยกย้ายประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบจากโครงการไฟฟ้า
3. วิธีการลดผลกระทบของปริมาณน้ำ รวมทั้งผลกระทบสะสม บริเวณใต้เขื่อนไฟฟ้า
4. ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1, 2 และ 3 ของมาตรานี้ให้คิดไว้ในต้นทุนของโครงการ

นอกจากค่าใช้จ่ายที่ได้กำหนดไว้ด้านบน ผู้พัฒนาโครงการยังต้องจ่าย ภาษีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย”

ระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของลาวมีรูปแบบ ใกล้เคียงกับระบบที่ใช้ในประเทศไทย กล่าวคือ มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้ความเห็นชอบต่อรายงานดังกล่าว กรณี ของประเทศไทย คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ส่วนของลาว คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหนังสือให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการ

ออกใบอนุญาตของหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติอนุญาตให้มีการประกอบกิจการหรือโครงการ ซึ่งแตกต่างหากจากหน่วยงานควบคุมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการโรงไฟฟ้าหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติอนุญาตของไทย คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน⁸⁸ ส่วนของประเทศลาว คือ กระทรวงแผนการและการลงทุน แผนกแผนและการลงทุน หรือส่วนแผนและการลงทุน⁸⁹ โดยตามกฎหมายของประเทศลาวนั้นการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีขนาดมากกว่า 10 เมกะวัตต์ขึ้นไปต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม⁹⁰

3.2.3 กลไกการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจากโครงการพัฒนาทางพลังงานของประเทศลาว อยู่ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แขวงหรือนคร นอกจากนี้กระทรวงพลังงานในฐานะผู้กำกับดูแลด้านพลังงานของประเทศ ดังนี้

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่สำคัญในการผลักดันและแนะนำให้การลงทุนและกิจการต่าง ๆ ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติ แผนคุ้มครองและติดตามสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้ประกอบการ ออกใบอนุญาต

⁸⁸ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 47 วรรค 1 “การประกอบกิจการพลังงาน ไม่ว่ามีคำตอบแทนหรือไม่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ”

⁸⁹ ดู กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2552

มาตรา 21 “การเสนอการลงทุน ผู้ลงทุนที่มีจุดประสงค์ลงทุนในกิจการสัมปทาน ต้องยื่นคำร้องเสนอผ่านการบริการการลงทุนครบวงจรในจุดเดียว ของแผนกแผนและการลงทุน เพื่อดำเนินการและนำเสนอรัฐบาลหรือองค์การปกครองชั้นแขวงพิจารณา”

มาตรา 24 “การออกใบทะเบียนสัมปทานกระทรวงแผนและการลงทุนเป็นผู้ออกใบทะเบียนสัมปทานในขอบเขตความรับผิดชอบของตนภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล แผนก ส่วน แผนและการลงทุน เป็นผู้ออกใบทะเบียนสัมปทานในขอบเขตความรับผิดชอบ ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง”

⁹⁰ ข้อตกลงว่าด้วยการรับรองและการประกาศใช้บัญชีโครงการลงทุนและกิจการต่างๆ ที่ต้องดำเนินการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสังคมและธรรมชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 17 ธันวาคม 2556

การบริการด้านวิชาการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รับข้อเสนอแนะและการรายงานปัญหาสิ่งแวดล้อมจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแก้ไขข้อขัดแย้งตามความรับผิดชอบ สั่งให้หยุดชั่วคราว หรือถอนใบอนุญาตเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและธรรมชาติ แผนคุ้มครองและติดตามสิ่งแวดล้อม ใบอนุญาต การบริการด้านวิชาการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อเห็นว่าการละเมิดกฎหมาย ร่วมมือกับระหว่างประเทศในการปกป้องสิ่งแวดล้อม⁹¹

(2) แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแขวงหรือนคร

เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่ระดับแขวงหรือพระนครมีหน้าที่สำคัญในการ ปฏิบัติตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มติ คำสั่ง ระเบียบ กฎหมาย แผนดำเนินงาน แผนปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้าน การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ เป็นเจ้าภาพประสานงานกับส่วนอื่น ๆ เพื่อจัดสรร และโยกย้ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการลงทุน กิจกรรมต่าง ๆ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ รับคำเสนอ และการรายงานปัญหาสิ่งแวดล้อมจากประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแก้ไขข้อขัดแย้งตามความรับผิดชอบของตน เสนอให้มีการสั่งหยุดชั่วคราว หรือเพิกถอนใบอนุญาตเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและธรรมชาติ แผนคุ้มครองและติดตามสิ่งแวดล้อม ใบอนุญาต การบริการด้านวิชาการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อเห็นว่าการละเมิดกฎหมาย ร่วมมือกับต่างประเทศในการปกป้องสิ่งแวดล้อม⁹²

(3) กระทรวงพลังงานและเหมืองแร่

กระทรวงพลังงานและเหมืองแร่เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลงานด้านพลังงานของประเทศลาว โดยมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ สร้างแผนยุทธศาสตร์ แผนการพัฒนาไฟฟ้า ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับไฟฟ้าเพื่อนำเสนอรัฐบาล ให้แนวทางและติดตามการปฏิบัติงานด้านไฟฟ้าทั่วประเทศ ร่วมมือกับระหว่างประเทศในงานด้านพลังงานและหากแหล่งทุนเพื่อพัฒนาไฟฟ้านอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการให้แนวทางเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาแหล่งพลังงานไฟฟ้า⁹³

⁹¹ ดู กฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อม (ฉบับปรับปรุง) เลขที่ 29/ สภาแห่งชาติ 2555, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, มาตรา 79 (ปรับปรุง)

⁹² เฟิ่งอ๋าง, มาตรา 80

⁹³ ดู กฎหมายว่าด้วยไฟฟ้า(ฉบับปรับปรุง) เลขที่ 03/ สภาแห่งชาติ 2554, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, มาตรา 64

(4) แผนกพลังงานและเหมืองแร่แขวงหรือพระนคร

แผนกพลังงานและเหมืองแร่แขวงหรือพระนครเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่ในระดับแขวงหรือพระนคร มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ นำแผน ยุทธศาสตร์แผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้า คຸ້ມຄອງงานไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนไปปฏิบัติ ปกป้องคຸ້ມຄອງสิ่งแวดล้อมและรักษาแหล่งพลังงานไฟฟ้า⁹⁴

3.2.4 กลไกการจัดการความขัดแย้งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555

เกี่ยวกับกลไกจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ของประเทศลาว ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจ โดยมีการกล่าวถึงกลไกจัดการความขัดแย้งที่หลากหลายเพื่อจัดการปัญหาที่มีลักษณะแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงกลไกจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศไว้ด้วย ดังนี้

มาตรา 71 (ใหม่) การแก้ไขข้อขัดแย้ง

- 1) ประนีประนอมโดยคู่กรณี
- 2) โกล่เกลี่ย
- 3) โกล่เกลี่ยโดยฝ่ายปกครอง
- 4) โกล่เกลี่ยโดยกลไกการแก้ไขความขัดแย้งด้านเศรษฐกิจ
- 5) การฟ้องต่อศาลประชาชน
- 6) การแก้ไขข้อขัดแย้งที่มีลักษณะระหว่างประเทศ

มาตรา 77 (ใหม่) การแก้ไขข้อขัดแย้งที่มีลักษณะระหว่างประเทศ

เมื่อมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศ เช่น มลพิษข้ามพรมแดน การขนส่งสารเคมีเป็นพิษ ขยะอันตราย สารพิษเรือนกระจก เป็นต้น ให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศลาว สนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศลาวเป็นภาคี

⁹⁴ เฟิ่งอ้าง, มาตรา 65

3.2.5 บทวิเคราะห์ : สปป.ลาว ขาดกลไกจัดการกับปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดน

จากการศึกษากฎหมายและกลไกในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวที่เกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่ พบว่าประเทศลาวมีกฎหมายและกลไกควบคุมและดูแลโครงการขนาดใหญ่ดังเช่นโครงการโรงไฟฟ้าหงสา โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ประเทศลาวยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการปัญหาข้อขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไว้ในกฎหมาย ในแง่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวจึงมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทย เพราะผู้ร่างกฎหมายได้คำนึงถึงปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการร่างกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายฉบับใดเลย

อย่างไรก็ตามกลไกการจัดการข้อขัดแย้งที่มีลักษณะระหว่างประเทศของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาว ก็ระบุถึงหลักการกว้าง ๆ ว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศขึ้นจะใช้กฎหมายใดจัดการข้อขัดแย้ง แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าหากเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นจริงหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการปัญหาและผู้ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการอย่างไร ในแง่จึงเป็นความท้าทายสำหรับประเทศลาวว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนขึ้นจริง รัฐบาลลาวจะมีกระบวนการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบอย่างไร จะมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

บทที่ 4 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษข้ามแดน

ดร.นัทธน คงเจริญ

พื้นที่ศึกษาของงานวิจัยนี้เป็นพื้นที่แนวชายแดนของประเทศไทย ซึ่งติดกับสปป.ลาว จึงมีมิติของกรณีสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอยู่อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ข้อจำกัดอย่างหนึ่งของกลไกทางกฎหมายที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ 3 ข้างต้นนั้น อาจมีขอบเขตและข้อจำกัดอยู่เพียงพรมแดนของประเทศ อย่างไรก็ตาม พรมแดนไม่ควรเป็นข้อขัดสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนเอง แต่ในปัจจุบัน ประเด็นของการจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน เป็นที่ประจักษ์แล้วว่ามีความจำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐ และเพิ่มกลไกในกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามา เพื่อเป็นการจัดการที่ครอบคลุมมากขึ้น ในบทนี้จะเป็นผลการศึกษาค้นคว้าถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยจะแบ่งข้อกฎหมายพื้นฐาน กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันทั้งประเทศไทย และ สปป.ลาว รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ในมิติของธรรมาภิบาลที่ผูกพันผู้ประกอบการ ในการดำเนินกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประเด็นสุดท้าย เป็นกรณีศึกษาถึงการจัดการเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดนที่เคยมีรูปแบบของการจัดการที่สะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของสากล

4.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

1) หลักการต่างๆ ภายใต้ปฏิญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972⁹⁵)

จากสภาพปัญหาของสิ่งแวดล้อม ที่เริ่มจากประเทศต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญทั้งการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการสะสมของมลพิษในหลายด้าน ทั้งอากาศ น้ำ

⁹⁵ 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.

และมลพิษจากอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการผลักดันขององค์การระหว่างประเทศที่ริเริ่มการจัดประชุมของสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (The United Nations Conference on Human Environment) เมื่อวันที่ 5 – 16 มิถุนายน 2515 (1972) ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน⁹⁶ และต่อมาเป็นจุดกำเนิดของปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972)

ปฏิญญาสตอกโฮล์ม เป็นการวางหลักการพื้นฐานร่วมกันของนานาประเทศที่จะนำมาเป็นกรอบและแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการอนุรักษ์และส่งเสริมสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ให้บุคคลต่าง ๆ ได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ในขณะที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลของทุกประเทศในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁹⁷

จากการประชุมนี้ มีการกำหนดหลักการพื้นฐานในหลากหลายด้าน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนนี้ มีหลักการที่สำคัญอยู่ หลายประการที่เป็นแนวทางให้แก่นานาชาติ สำหรับกรณีของการจัดกิจกรรมต่าง ๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น

ประการแรก - หลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ภายใต้หลักการข้อที่ 21 นั้น ระบุว่าแม้รัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอธิปไตยของรัฐตนเอง ตามที่กฎบัตรของสหประชาชาติรับรองไว้ แต่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจของตนเองนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่รัฐอื่น ๆ⁹⁸

⁹⁶ UN ได้จัดตั้งสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) หรือ Brundtland Commission เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และมีการเผยแพร่เอกสาร Our Common Future ที่เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนวิถีทางในการพัฒนาเสียใหม่ ในลักษณะที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับธรรมชาติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอว่า มนุษยชาติสามารถทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมาได้

แต่ต่อมาการประชุม Earth Summit เมื่อปี 2535 ผู้แทนของ 178 ประเทศรวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามรับรองในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก

⁹⁷ *Id.* p.3.

⁹⁸ *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

ประการที่สอง – หลักความรับผิดชอบของรัฐ ภายใต้หลักการข้อที่ 22 ที่เรียกร้องให้มีการพัฒนากฎเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น เพื่อนำไปสู่ ความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่มีสาเหตุมาจากการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตรัฐของตน⁹⁹ เป็นการรับรองถึงอำนาจที่รัฐใดใด อาจจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในอาณาเขตของรัฐตนเอง แต่ก็ยังคงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดต่อสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นต่อรัฐอื่น อาจทำให้มีผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม รัฐที่เป็นต้นเหตุของการก่อมลพิษนั้น ยังคงต้องรับผิดชอบ

สืบเนื่องจากการวางกฎเกณฑ์ตามปฏิญญาสตอกโฮล์มนี้ องค์การสหประชาชาติได้มีมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่ ให้นำนาประเทศมีความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อจะนำไปสู่การบังคับใช้หลักการพื้นฐานในข้อ 21 และข้อ 22 ดังกล่าวนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ต่อสิ่งแวดล้อม ในอาณาบริเวณใกล้เคียงกับโครงการหรือการดำเนินการนั้น¹⁰⁰

หลังจากที่มีการวางหลักเกณฑ์พื้นฐาน ที่เสมือนเป็นคำประกาศและแนวทางร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งความมุ่งหวังของการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานนี้ขึ้นแล้ว ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องนำหลักการเหล่านี้ไปบัญญัติให้มีผลทางกฎหมาย เป็นการกำหนดกลไกทางกฎหมายต่อไป¹⁰¹

ช่วงเวลาต่อมา มีการพัฒนาข้อตกลงให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในการประชุม ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ที่มีการร่างปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ขึ้น¹⁰² พร้อมกับการกำหนดแผนปฏิบัติการ 21 ที่ยืนยันหลักการของอำนาจอธิปไตยของรัฐ ว่าแม้มีอำนาจเหนือดินแดนของตนเอง แต่ต้องดำเนินกิจกรรมและใช้

not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

⁹⁹ *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.

¹⁰⁰ General Assembly Resolution 2995 (XXVII) of 15 December 1972 (Co-operation between States in the field of the environment)

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² 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))

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน ฉบับวันที่ 18 สิงหาคม 2561

ประโยชน์จากทรัพยากรภายในรัฐของตนเอง โดยไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นที่อยู่ถัดจากพรมแดนของตนเอง¹⁰³

ประการที่สาม – หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary approach)¹⁰⁴ ในปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ได้กำหนดถึงมาตรการป้องกันไว้ก่อน หลักการนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระสำคัญปรากฏในข้อ 15 ว่า “เมื่อมีภัยคุกคามจากความเสียหายที่รุนแรงหรือความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาให้กลับเป็นดังเดิมได้ในภายหลัง การขาดความชัดเจนแน่นอนในทางวิทยาศาสตร์ต้องไม่ถูกใช้เป็นข้อแก้ตัวเพื่อขัดขวางการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพด้านงบประมาณในการป้องกันความทรุดโทรมทางสิ่งแวดล้อม

กระบวนการเพื่อให้ทราบถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้ที่จะดำเนินกิจกรรมของโครงการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีการศึกษาก่อนที่จะมีการดำเนินการตามโครงการนั้น จึงเกิดขึ้นตอนที่มาพร้อมกับหลักการป้องกันไว้ก่อน คือการพิจารณาร่วมกับหลักการข้อที่ 17 ที่กำหนดให้มีการทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม¹⁰⁵ ซึ่งถือเป็นพันธกรณีสำหรับรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องจัดให้มี เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติระหว่างรัฐที่อยู่ใกล้เคียงและอาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อรัฐที่อยู่ข้างเคียงได้รับผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อม ปฏิญญาริโอ ฯ มีการกำหนดถึงความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยเยียวยา พร้อมกับการพัฒนาหลักการระหว่างประเทศร่วมกัน เพื่อกำหนดกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย¹⁰⁶

เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญ ของการรับฟัง ตรวจสอบ และเผื่อระวัง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้รับรองไว้ในปฏิญญาริโอ หลักการที่ 10¹⁰⁷ โดยประชาชนต้องมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารพิษ รวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่ออันตราย ในชุมชนของตนเอง และการมีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยที่รัฐต้องสนับสนุนในการปลูกจิตสำนึกการมีส่วนร่วม และการ

¹⁰³ *Id.*, A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. I) p.2; Principle 2

¹⁰⁴ *Id.*, p. 7, Principle 15

¹⁰⁵ *Id.*, Principle 17

¹⁰⁶ *Id.*, p. 5, Principle 13

¹⁰⁷ *Id.*, Principle 10

จัดหาข้อมูลให้ อย่างกว้างขวาง ตลอดจนการจัดกระบวนการทางศาลและการบริหาร ให้เข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการได้รับชดเชยและเยียวยาความเสียหายด้วย

ประการที่สี่ - หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มีที่มาจากแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการกระจายต้นทุนในการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2515¹⁰⁸ ต่อมาหลักการนี้ได้รับการรับรองในฐานะหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกในปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อ 16 โดยมีสาระสำคัญว่า “รัฐต่าง ๆ ต้องส่งเสริมให้มีการรวมเอาต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงว่าโดยหลักการแล้วผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนของมลพิษ โดยพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะและการไม่บิดเบือนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ประกอบ”¹⁰⁹

2) หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น¹¹⁰ เป็นหลักการที่พัฒนามาจากหลักการไม่สร้างความเสียหาย (no-harm principle) หลักการใช้ความระมัดระวัง (due diligence) และหลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (good neighborliness) ซึ่งเชื่อมโยงกับทฤษฎีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต (Sic utere tuo ut alienum non laedus) ที่พัฒนามาจากข้อจำกัดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดเหนือดินแดน (Absolute Territorial Sovereignty) ที่รัฐใช้อ้างว่าภายในอำนาจอธิปไตยของตนนั้น รัฐย่อมมีอำนาจออย่างเด็ดขาดโดยรัฐอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ แม้การกระทำหรือการดำเนินโครงการในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นก็ตาม ซึ่งภายหลังคดี Trail Smelter ที่มีการอ้างถึงหลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีมาพิจารณาประกอบ ทำให้ต่อมาได้รับการยอมรับว่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และถือเป็นรากฐานสำคัญของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยอันมีจำกัดเหนือดินแดน (Limited Territorial Sovereignty) ที่เห็นว่า รัฐทั้งหลายมีสิทธิอธิปไตยในการแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรของตน

¹⁰⁸ 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

¹⁰⁹ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 3 to 14 June 1992, *supra* note, Principle 16.

¹¹⁰ อริศรา เหล็กคำ, กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ : ศึกษาการสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง, วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560), หน้า 7-38

และมีความรับผิดชอบที่จะรับประกันว่าภายในเขตอำนาจอธิปไตยของตน หรือพื้นที่อื่นซึ่งรัฐดังกล่าวสามารถกำกับควบคุมได้นั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น หรือแม้กระทั่งพื้นที่อื่นใด ที่ไม่มีรัฐใดมีอำนาจอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยไปถึง

3) หลักการและกฎเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการ ในกิจการที่มีผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อม

กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในยุคปัจจุบัน ส่วนมากเป็นกิจกรรมที่มีผู้ประกอบการในภาคเอกชนดำเนินการ หรือกิจการในลักษณะการร่วมลงทุนจากหลายฝ่าย และหากเป็นกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค จะมีหน่วยงานของรัฐเข้ามากำกับดูแล ในส่วนของมิติที่มีการข้ามแดนของผู้ประกอบกิจการ หลักเกณฑ์พื้นฐาน ที่กำหนดจากมาตรฐานของสากล เพื่อการรักษามาตรฐานของการปฏิบัติ ให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรัฐทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เข้ามาวางแนวปฏิบัติที่ควรจะเป็น แก่ผู้ประกอบการ ในมิตินี้พิจารณาจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการผลิตกระแสไฟฟ้า อยู่บนหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีมิติการระหว่างประเทศเข้ามา เพื่อพยายามสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน

การมีผู้ประกอบการที่เป็นองค์กรข้ามชาติ (transnational corporations) มีพันธกรณี ที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของสิทธิของประชาชนในรัฐทุกรัฐ¹¹¹ แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเงื่อนไขของการผลิตและทิศทางของกิจกรรมในสังคม นับตั้งแต่การจัดตั้ง โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environmental Programme – UNEP)¹¹² เมื่อ ค.ศ. 1973 ที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ ที่นำปฏิญญาริโอ และแผนปฏิบัติการที่ 21 มาบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ¹¹³ และในปัจจุบัน นับตั้งแต่ ค.ศ. 2012 มีการตั้งหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

¹¹¹ 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.

¹¹² General Assembly Resolution 2997 (XXVII) of 15 December 1972. (International and financial arrangements for international environmental cooperation).

¹¹³ บัณฑิต เศรษฐกิจโรดริโก และ นนท์ นุชหมอน, การประชุม Rio+20: จาก “การพัฒนาที่ยั่งยืน” สู่กระแส “เศรษฐกิจสีเขียว” ใน “โครงการเวทีสาธารณะ: จัปกระแส Rio+20 สู่สังคมไทย” ดำเนินการโดย มูลนิธิสถาบัน

ทางด้านสิ่งแวดล้อม ชื่อ UN Environment Assembly (UNEA)¹¹⁴ เป้าหมายการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินกิจการภายใต้กรอบพื้นฐานที่เคารพต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อม และการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการต่อสังคม (cooperation social responsibility – CSR) เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของการผลิต¹¹⁵ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ถือหุ้นในสถานประกอบการ หรือกิจการนั้น ก็ยังอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย¹¹⁶

4) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)¹¹⁷

เป็นแนวความคิดในลักษณะที่ว่าสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถส่งต่อไปให้ยังแก่บุคคลอีกรุ่นหนึ่งได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ คือ เพื่อพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งที่มีอยู่อย่างถาวร ผลคือ รัฐบาลจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยการกระทำของรัฐบาลจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคนรุ่นต่อไปในแง่ของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน น้ำ พลังงานและรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอื่นๆ แนวความคิดในเรื่องของการอนุรักษ์ (conservation) และแนวคิดเรื่องของหลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary principle) โดยอาจกล่าวได้ว่า ทั้ง 2 หลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

ข้อสังเกต หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ถือเป็นเป้าหมายหรือเป็นนโยบายทางการเมือง ตรงกันข้ามหลักการป้องกันไว้ก่อน ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หลักการทั้ง 2 หลักการนี้เกิดขึ้นมาจากความต้องการในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในยุคแรกๆได้แก่ปี 1970 ด้วยมีความประสงค์ที่จะให้ประเทศโลกที่ 3 หาวิธีในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตน นอกจากนี้คณะกรรมการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมี

ธรรมนูญเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนโดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2555.

¹¹⁴ 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).

¹¹⁵ Mikhail Reider-Gordon, T. Markus Funk, Uche Ewelukwa & Ira Feldman, "Corporate Social Responsibility", 47 Int'l Law. 183 (2013).

¹¹⁶ David Millon, "Shareholder Social Responsibility", 36 Seattle U. L. Rev. 911 (2013).

¹¹⁷ เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์, เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, ปีการศึกษา 2561

นายกรัฐมนตรีของประเทศนอร์เวย์ (Brundtland) ได้นำเสนอรายงานเกี่ยวกับการให้คำนิยามของคำว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งหลักการดังกล่าวสามารถปรับใช้ได้ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเนื้อหาในรายงานในการเน้นย้ำในประเด็นที่ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ตื้นเขินจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อคนรุ่นหลัง ซึ่งคณะกรรมการได้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่า การพัฒนา คือ การพบกันระหว่างความจำเป็นของปัจจุบันโดยไม่ปราศจากการต่อรองถึงความต้องการของคนรุ่นหลังต่อไป

แนวความคิดเรื่องการการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ได้พัฒนาขึ้นในลักษณะที่ว่ารัฐทุกรัฐมีพันธกรณีอย่างน้อยที่สุดในแง่ของการเมือง ในประเด็นของการยอมรับระบบของการจัดการทรัพยากร ในแง่ที่ว่าจะไม่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไปจนเกินไป และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง ซึ่งในแง่ดังกล่าวนี้การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง ทั้งการปรับใช้ และการยอมรับถึงหลักการ และการหาทางออกที่เป็นรูปธรรม แนวคิดเรื่องหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้คณะกรรมการ Brundtland ได้รับการสนับสนุนและยืนยันโดยปฏิญญา Rio ค.ศ. 1992 ข้อ 8 ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมแนวความคิดของสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และข้อ 15 ว่าด้วยเรื่องของหลักการป้องกันไว้ก่อน

ความยั่งยืนและหลักการป้องกันไว้ก่อนในฐานะ หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (Sustainability and precaution as legal rules) ความกังวลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ทางสังคมของรัฐเห็นความสำคัญมาเป็นระยะเวลายาวนาน ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของการก่อให้เกิดการปนเปื้อนของน้ำมันปี 1969 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage) ซึ่งในอนุสัญญาดังกล่าวได้เรียกร้องให้แต่ละประเทศสมาชิกมีมาตรการ ในการป้องกันล่วงหน้าซึ่งอธิบายไว้ในข้อ 2 เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าประเด็นของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือการผสมผสานระหว่างกฎเกณฑ์ทั่วไปทางการเมือง และหลักการป้องกันไว้ก่อน โดยทั้ง 2 หลักการนั้นมีความพยายามที่จะทำให้มีลักษณะเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) คือ การพัฒนาจากบนลงล่างซึ่งเป็นการพัฒนารูปแบบของความยุติธรรมทางสังคมในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีตราสารทางกฎหมายหลายฉบับ พยายามที่จะให้แนวคิดของความยั่งยืนไว้ ได้แก่ ร่างอนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ข้อ 19 (3)ภายใต้ร่างอนุสัญญาดังกล่าว การบริหารจัดการทรัพยากรถือเป็นหลักการหนึ่งที่ห้ามละเมิด (*Jus cogens*)

ข้อสังเกต แม้ว่าจะมีความพยายามของรัฐหลายรัฐที่จะทำให้การปกป้องสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด (*Jus cogen*) แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ถูกปฏิเสธโดยรัฐจำนวนมากเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดีหลักการป้องกันไว้ก่อนได้รับการยอมรับภายใต้อนุสัญญา RIO 1992 ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้กระตุ้นให้รัฐทุกรัฐในโลกนี้ปกป้องสิ่งแวดล้อม

โดยการส่งเสริมวิธีการปกป้องในรูปแบบการระวังไว้ก่อน (Precautionary approach) ซึ่งหลักการดังกล่าวหมายถึง เมื่อรัฐภาคีเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นแม้จะยังไม่มีข้อพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นโดยการป้องกันความเสียหาย ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดกับคน ระบบนิเวศน์ รวมถึงสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ปัจจุบันนี้วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการพัฒนายังยืดยุ่นสะท้อนอยู่ใน The 2002 Johannesburg Summit และ The 2002ILA Principles

5) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs)¹¹⁸

ผู้นำจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติจำนวน 193 ประเทศ ได้ลงมติรับรอง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) ไว้ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA) เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2558 ที่ผ่านมา¹¹⁹ เพื่อใช้เป็นวาระแห่งการพัฒนาของโลกในอีก 15 ปีข้างหน้า (2016–2030) มี 17 เป้าหมาย โดยมีแนวคิดพื้นฐานคือ¹²⁰

- **Inclusive Development** คือ การพัฒนาที่ไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง การพัฒนาที่คนยากจน คนเปราะบาง คนชายขอบจะต้องมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากการพัฒนา
- **Universal Development** คือ มิใช่การพัฒนามุ่งเน้นที่ประเทศยากจนเท่านั้น แต่ทุกประเทศเองก็อยู่ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและต้องร่วมกันบรรลุเป้าหมายนี้เพื่อสร้างโลกที่ยั่งยืนให้กับคนรุ่นหลัง
- **Integrated Development** คือ การพัฒนาที่บูรณาการ หมายถึงว่า การบรรลุเป้าหมาย SDGs จะทำเพียง 1 เป้าหมายหรือ 1 เป้าประสงค์ใด ๆ

¹¹⁸ ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล, ร่างเอกสารประกอบการสอน วิชากฎหมายกับการย้ายถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

¹¹⁹ จากการประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ในปี 2545 ได้นำไปสู่พันธกรณีของประเทศสมาชิก 180 ประเทศรวมถึงประเทศไทยที่จะต้องสานต่อแผนปฏิบัติการ 21 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องบรรลุข้อตกลงในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals–MDGs) ภายในปี 2558 (2015) และในระยะเวลาที่ MDGs ใกล้สิ้นสุดลง ปี พ.ศ. 2558 UN จึงได้ริเริ่มกระบวนการหารือเพื่อกำหนดวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. 2558 (post-2015 development agenda) ตามกระบวนการทัศน์ “การพัฒนาที่ยั่งยืน”

¹²⁰ ดูเพิ่มเติม <https://sdgmove.com/2017/06/01/goals/>

ไม่ได้ เป้าหมาย SDGs มีความเชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่นในระดับเป้าประสงค์ (Targets) การบรรลุ SDGs จะต้องดำเนินไปพร้อมๆ กันอย่างเป็นระบบ

- **Locally-focused Development** คือ การพัฒนาที่จะต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่น หรือ bottom-up ด้วยเหตุผลที่ว่า บริบทของท้องถิ่น ทั้งชนบทและในเมืองนั้น เป็นบริบทที่ใกล้กับตัวผู้คนที่สุด และองค์กรที่บริหารจัดการเมืองหรือท้องถิ่นในชนบทเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้คนในพื้นที่ การบรรลุ SDGs จึงต้องถูกนำไปพิจารณาในระดับท้องถิ่นให้ได้และดำเนินการในระดับท้องถิ่นให้ได้
- **Technology-driven Development** คือ การพัฒนาที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีในการบรรลุ ทั้งเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร (ICT) และเทคโนโลยีจากการปฏิวัติด้านข้อมูล (Data Revolution) เพื่อให้ผลของการพัฒนาถูกเผยแพร่และถูกติดตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน¹²¹ ที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ได้แก่เป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำ (Reducing Inequalities), เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก (Peace, Justice and Strong Institutions) และเป้าหมายที่ 17 เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการ

¹²¹ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจน (No Poverty), เป้าหมายที่ 2 ขจัดความหิวโหย (Zero Hunger), เป้าหมายที่ 3 มีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Good Health and Well-Being for People), เป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่เท่าเทียม (Quality Education), เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality), เป้าหมายที่ 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล (Clean Water), เป้าหมายที่ 7 พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ (Affordable and Clean Energy), เป้าหมายที่ 8 การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Decent Work and Economic Growth), เป้าหมายที่ 9 อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน (Industry, Innovation, and Infrastructure), เป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำ (Reducing Inequalities), เป้าหมายที่ 11 เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities), เป้าหมายที่ 12 แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน (Responsible Consumption and Production), เป้าหมายที่ 13 การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Action), เป้าหมายที่ 14 การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล (Life Below Water), เป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก (Life on Land), เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก (Peace, Justice and Strong Institutions) และเป้าหมายที่ 17 เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Partnerships for the Goals)

ดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Partnerships for the Goals)

• SDGs กับประเทศไทย

ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย คือ ต้องเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลหรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างมิติอันเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ชีวิตมนุษย์อยู่ดี มีสุข คือ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม จิตใจ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งต่อคนในรุ่นปัจจุบัน และคนรุ่นอนาคตเอง¹²²

นับแต่ปี 2556 ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีความตื่นตัวในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พยายามสร้างกลไก การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และการผลักดันในระดับนโยบาย ซึ่งบรรจุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยกำหนดให้สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนที่สอดคล้องกับ SDGs ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และวาระการปฏิรูป (มติที่ประชุม กพย. ครั้งที่ 1/7 ตุลาคม 2558) และเห็นชอบให้มีการจัดลำดับความสำคัญเป้าประสงค์ (Target) ของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีความจำเป็นเร่งด่วน 30 ลำดับแรก และให้กระทรวง หน่วยงานต่างๆ รายงานความก้าวหน้าผลการดำเนินงานเสนอ กพย. ทุก 6 เดือน (มติที่ประชุม กพย. ครั้งที่ 2/16 ธันวาคม 2559) นอกจากนี้ เดือนกรกฎาคม 2560 ที่ผ่าน มา ไทยเป็นยังได้เข้าร่วมรายงานความก้าวหน้า SDGs โดยสมัครใจ (Voluntary National Review-VNR) และจากการจัดอันดับล่าสุดของ Sustainable Development Solutions Network ซึ่งประเมินสถานการณ์ SDGs ของประเทศไทยว่าอยู่ในลำดับ 55 จาก 157 ประเทศ มีคะแนนรวมอยู่ที่ 69.5 คะแนน นอกจากนี้ SDGs ได้รับการ

มีข้อสังเกตว่า เป้าประสงค์ที่สำคัญและพร้อม 30 ลำดับแรกของประเทศไทย นั้น แม้จะกล่าวถึงเป้าหมายที่ 16 และ 17 (ไม่ระบุถึงเป้าหมายที่ 10) แต่ในเชิงรายละเอียดยังไม่อาจกล่าวได้ว่าประเด็นความเสี่ยง (มลพิษ) ข้ามแดน ปรากฏในเป้าประสงค์ที่สำคัญและพร้อม 30 ลำดับแรก โดยในเป้าประสงค์ที่ 16 ระบุถึง 16.2 การยุติการค้ามนุษย์ และความรุนแรงต่อเด็ก 16.5 ลดการทุจริตคอร์รัปชัน และในเป้าประสงค์ที่ 17 ระบุถึง 17.1 การระดมทรัพยากรของ

¹²² ลดาวัลย์ คำภา รองเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และการดำเนินการที่สำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, เอกสารประกอบการประชุมเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 ณ โรงแรมทีเค พาเลซ กทม.

รัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน, 17.11 เพิ่มส่วนแบ่งการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา และ 17.14 ยกกระดับความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาผูกพันทั้งประเทศไทย และสปป.ลาวในฐานะรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงอาจเกิดขึ้นจากกิจการโรงไฟฟ้าหงสา ที่มิวิจัยได้รวบรวมไว้เพื่อการศึกษาต่อไป ได้แก่

(1) อนุสัญญากรุงสตอกโฮล์ม ว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants :POPs)

ประเทศลาว ลงนามเมื่อ 5 มีนาคม 2545 และให้สัตยาบันเมื่อ 28 มิถุนายน 2549,

ประเทศไทย ลงนามเมื่อ 22 พฤษภาคม 2545 ให้สัตยาบันเมื่อ 31 มกราคม 2548

สาระสำคัญของอนุสัญญาสตอกโฮล์มนี้ เป็นไปเพื่อการจัดการเกี่ยวกับสารพิษที่ตกค้างยาวนาน ในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ ปี 2558) มีการกำหนดสารเคมี 12 ชนิด¹²³ ที่มีเป็นกลุ่มสารประกอบอินทรีย์ซึ่งย่อยสลายได้ยาก ทำให้เกิดการตกค้างในสิ่งแวดล้อมเป็นเวลานาน และสามารถเคลื่อนย้ายไปได้ไกลมาก และส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและสะสมในร่างกาย

รัฐภาคี มีพันธกรณีในการปฏิบัติการเพื่อจัดการเกี่ยวกับการใช้สารเคมีเหล่านี้ ทั้งในการห้ามผลิต ควบคุมการนำเข้าส่งออก การส่งเสริมให้ใช้สารทดแทน และที่สำคัญคือ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี และประสานงานกับประเทศภาคี สำหรับประเทศไทย มีการมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการ กำหนดแผนจัดการระดับชาติ Thailand Dioxin and Furan Release Inventory ภายใต้การทำงานร่วมกันระหว่างกรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และ กรมวิชาการเกษตร กรมอนามัย เป็นต้น ข้อสำคัญที่เกี่ยวข้องในกรณีงานวิจัยนี้ คือ การกำหนดว่าจุดกำเนิดสารมลพิษอินทรีย์ตกค้างยาวนาน ได้แก่ กระบวนการผลิต การถลุงโลหะ และการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหิน เป็นกิจกรรมที่ต้องมีการควบคุม ในการปล่อยสารเคมีดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อผูกพันต่อทั้งประเทศไทยและสปป.ลาว ในการดำเนินการให้มีระบบ

¹²³ ได้แก่ อัลดริน (aldrin) คลอเดน (chlordane) ดิลดริน (dieldrin) เอนดริน (endrin) เฮปตะคลอริ (heptachlor) เฮกซ์ชิปี (hexachlorobenzene) ไมเร็กซ์ (mirex) ท็อกซาฟีน (toxaphene) พีซีบี (Poly chlorinated Biphenyls: PCBs) ดีดีที (DDT) ไดออกซิน (Polychlorinated dibenzo-p-dioxins: PCDDs) และพีวเรน (Polychlorinated dibenzofurans: PCDFs)

การตรวจสอบ และประสานงานร่วมกัน¹²⁴ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชน และสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการร่วมกันในการให้ข้อมูลและการบังคับใช้อนุสัญญา¹²⁵

(2) อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตราย และการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal)¹²⁶

ประเทศไทยลงนามเมื่อ 22 มีนาคม 2553 ให้สัตยาบันเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2540 มีผลใช้บังคับ เมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2541

สปป.ลาว ภาควิชานิติเมื่อ 21 กันยายน 2553 มีผลใช้บังคับเมื่อ 20 ธันวาคม 2553

หลักการสำคัญที่อนุสัญญาบาเซลกำหนดพันธกรณีสำหรับประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตราย หากกรณีที่มีการนำเอากากขี้เถ้าจากการเผาถ่านหิน ข้ามผ่านพรมแดนของประเทศเข้ามา อาจอยู่ในขอบข่ายของการบังคับใช้อนุสัญญานี้ ดังนั้นหากมีข้อเท็จจริงเช่นนี้เกิดขึ้น การพิจารณาถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อความปลอดภัย ป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ภายใต้ข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง และการดำเนินการที่เป็นไปตามมาตรฐานและสามารถตรวจสอบได้

การดำเนินการตามอนุสัญญาบาเซลของหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่กรมควบคุมมลพิษ เป็นศูนย์ประสานงาน (focal point) และกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ (competent authority)¹²⁷

(3) อนุสัญญามินามาตะว่าด้วยปรอท ค.ศ.2013 Minamata Convention on Mercury 2013

สปป.ลาว ภาควิชานิติ เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2560

ประเทศไทย ภาควิชานิติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560¹²⁸

¹²⁴ The Secretariat of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants – UNEP, Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs): Text and Annexes (amended 2009), Geneva, 2009, art. 11, p. 15.

¹²⁵ *Ibid*, art. 10, p. 14.

¹²⁶ Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, (22 March 1989), 1673 U.N.T.S. 57.

¹²⁷ มติคณะรัฐมนตรี (วันที่ 8 กรกฎาคม 2540)

¹²⁸ รวบรวมโดยกรรณก วัฒนภูมิ นักกฎหมายอิสระ; United Nations Treaty Collection, Minamata Convention on Mercury, C.N.273.2017.TREATIES-XXVII-17 of 18 May 2017.

หลักการของอนุสัญญามีนามาตะว่าด้วยปรอทนี้ มีขึ้นเพื่อปกป้องสุขภาพของคนและสิ่งแวดล้อม จากการปล่อยสารปรอทสู่บรรยากาศ ดินและน้ำ การปล่อยสารปรอทภายใต้ อนุสัญญามีนามาตะ มีการกำหนดแหล่งกำเนิดที่มีการปล่อยปรอท จาก โรงไฟฟ้าถ่านหิน หมอ น้ำอุตสาหกรรมที่ใช้ถ่านหิน รวมถึงกระบวนการถลุงแร่และอบแร่ และเตาเผาขยะ โดย กำหนดให้ประเทศที่ผูกพัน ใช้แนวทางด้านเทคนิคที่ดีที่สุด (best available techniques: BAT) และมีแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด (best environmental practices: BEP)¹²⁹

ภายใต้อนุสัญญามีนามาตะนี้ ประเทศที่ให้สัตยาบันผูกพันในการพัฒนากลยุทธ์ที่เหมาะสม เพื่อระบุและประเมินพื้นที่ปนเปื้อนปรอทและสารประกอบปรอท และต้องดำเนินการ เพื่อลดความเสี่ยงจากพื้นที่ดังกล่าว ในลักษณะเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

จากทั้งสามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทั้งประเทศไทยและสปป.ลาวได้ให้สัตยาบันและ ทยอยนำไว้แล้ว เป็นหลักการทางกฎหมายที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศเหล่านี้ด้วย เมื่อผนวกกับหลักการภายใต้ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ที่กำหนดให้ทั้ง สองประเทศต้องมีการร่วมมือกันเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการ ป้องกันและสร้างมาตรฐานความปลอดภัยทางสิ่งแวดล้อม สำหรับพื้นที่รอบโรงไฟฟ้านี้ รวมถึง ในพื้นที่ในฝั่งของประเทศไทยด้วย

4.1.2 กฎหมายและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่รับรองสิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดี

1) กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ในมุมมองของสิทธิมนุษยชน สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสุขภาพที่ดีถูก รับรองไว้ทั้งในสนธิสัญญา (ในฐานะที่เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง หรือ Treaty-based Bodies) โดยปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights–ICESCR)¹³⁰ ข้อ 12¹³¹

¹²⁹ ส่วนสารอันตราย สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, อนุสัญญามีนามาตะว่า ด้วยปรอท (24 เมษายน 2560), หน้า 3.

¹³⁰ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรอง ICESCR เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2519

¹³¹ Article 12

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for:

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยง จากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน ฉบับวันที่ 18 สิงหาคม 2561

1. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้

2. ขั้นตอนในการดำเนินการโดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้ เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์จะต้องรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อ

.....

(ข) การปรับปรุงในทุกด้านของสุขลักษณะทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม

(ค) การป้องกัน รักษาและควบคุมโรคระบาด โรคประจำถิ่น โรคจากการประกอบอาชีพและโรคอื่น ๆ

(ง) การสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางแพทย์ และการให้การดูแลรักษาพยาบาลแก่ทุกคนในกรณีเจ็บป่วย

ประเทศไทยและสปป.ลาว ผู้กัมพูชาในฐานะรัฐภาคีต้องดำเนินการตามพันธกรณีดังกล่าว โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีด้วยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2542 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542¹³² ส่วนสปป.ลาวนั้น ลงนามเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2543 และให้สัตยาบันเมื่อปี 2550¹³³

นอกจาก ICESCR แล้ว สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดียังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights) ซึ่งผู้กัมพูชาทุกประเทศในประชาคมระหว่างประเทศในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

(a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child;

(b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene

(c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases;

(d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.

¹³² ดูเพิ่มเติม <http://indicators.ohchr.org/> และประเทศไทยได้ทำถ้อยแถลงดีความต่อข้อ 1 วรรค 1

¹³³ ดูเพิ่มเติม <http://indicators.ohchr.org/>

ข้อ 25¹³⁴ ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอ สำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตน และของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ และบริการ สังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกการ หมาย วัยชรา หรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อม นอกเหนือการควบคุมของตน

2) หลักการด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (Business and Human Rights)

ในปี 2554 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ได้ให้ความเห็นชอบ **หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่ง สหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights-UNGPs)** เพื่อ เป็นแนวทางให้รัฐ องค์กรภาคเอกชน ใช้เป็นแนวทางให้รัฐและองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง นำไปปฏิบัติบนฐานของความสมัครใจ

เนื้อหาสำคัญของหลักการชี้แนะ¹³⁵ คือ

ประการแรก รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ให้มี การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากองค์กรของรัฐหรือบุคคลที่สาม ซึ่งหมายรวมถึงองค์กรภาค ธุรกิจด้วย (The State duty to protect human rights /Protect)

หลักการพื้นฐาน

- (1) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนให้พ้นจากการกระทำที่ไม่ ชอบภายในดินแดนของตน และ/หรือการกระทำของบุคคลภายนอก รวมถึงองค์กรธุรกิจ ในเขตอำนาจของตน การคุ้มครองกำหนดให้ใช้ ขั้นตอนที่เหมาะสมในการป้องกัน สืบสวน ลงโทษและเยียวยาผลของ

¹³⁴ Article 25

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

¹³⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

การกระทำที่ไม่ชอบ โดยใช้นโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับ และการพิจารณาตัดสินคดีที่มีประสิทธิภาพ

- (2) รัฐต้องกำหนดความคาดหวังต่อองค์กรธุรกิจที่ตั้งอยู่ในดินแดน หรือ เขตอำนาจของรัฐว่าจะต้องมีการดำเนินการที่เคารพหลักสิทธิมนุษยชนในการดำเนินธุรกิจ

ประการที่สอง ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน (The Corporate responsibility to respect human rights /Respect) ระบุให้องค์กรและบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรภาคธุรกิจมีหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน

หลักการพื้นฐาน

- (1) องค์กรธุรกิจควรเคารพหลักสิทธิมนุษยชน โดยหลีกเลี่ยงที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น และควรดูแลผลกระทบทางลบจากการที่องค์กรธุรกิจได้เข้าไปเกี่ยวข้อง
- (2) ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจที่เคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน ย่อมหมายถึง การยอมรับกฎหมายสิทธิมนุษยชน อันเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ ตามที่เป็นที่เข้าใจว่าเป็นเรื่องต่างๆ ที่ได้แสดงไว้ในตราสารหลักระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกับ หลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ที่แสดงออกในอนุสัญญา และปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน
- (3) ความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนกำหนดว่า องค์กร ธุรกิจ ต้องดำเนินการ ดังนี้
 - (ก) หลีกเลี่ยงการกระทำหรือการมีส่วนร่วมที่จะทำให้เกิดผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชน จากกิจกรรมขององค์กรธุรกิจเอง และต้องแก้ไขปัญหากหากเกิดผลกระทบ
 - (ข) หาทางป้องกันหรือลดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการผลิต หรือการบริการขององค์กรธุรกิจ อันเป็นผล มาจากความสัมพันธ์ทางธุรกิจ แม้ว่าองค์กรธุรกิจจะไม่ได้มีส่วนทำให้มี ผลกระทบเหล่านั้นก็ตาม
- (4) ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจที่จะเคารพหลักสิทธิมนุษยชนนั้น ย่อมใช้กับองค์กรธุรกิจทุกแห่งโดยไม่คำนึงถึงขนาด ภาคส่วน บริบท

ในการดำเนินการ กรรมสิทธิ์ และโครงสร้าง กระนั้นก็ตาม ขนาด และความซับซ้อนของวิธีการที่องค์กรธุรกิจใช้เพื่อทำตามความรับผิดชอบ อาจแตกต่างกันไปตามปัจจัยเหล่านี้และตามความหนักเบาของผลกระทบ ด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กรธุรกิจ

(5) เพื่อให้เป็นไปตามความรับผิดชอบในการเคารพหลัก สิทธิมนุษยชน องค์กรธุรกิจควรจะมีนโยบายและกระบวนการที่เหมาะสม กับขนาด และสภาพแวดล้อมขององค์กรธุรกิจ รวมถึงเรื่องต่อไปนี้

- (ก) การผูกพันในนโยบายในอันที่จะทำให้เป็นไปตามความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจที่จะเคารพหลักสิทธิมนุษยชน
- (ข) กระบวนการที่เฝ้าระวังในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง เพื่อป้องกัน ลดความสูญเสีย และรับผิดชอบต่อการทำงานที่องค์กรธุรกิจจะดูแลผล กระทบด้านสิทธิมนุษยชนของผู้มีส่วนได้เสีย
- (ค) กระบวนการเพื่อทำให้สามารถให้การเยียวยาในเรื่องผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่องค์กรธุรกิจก่อหรือมีส่วนทำให้เกิด

ประการที่สาม การเข้าถึงการเยียวยา (Access to remedy /Remedy)

เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นรัฐจะต้องจัดให้มีการเยียวยาที่เหมาะสม อาจโดยผ่านกลไกของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการ (State-based judicial mechanisms) และกลไกอื่นที่ไม่เป็นทางการ อาทิ กลไกร้องทุกข์ (State-based non-judicial grievance mechanisms) รวมทั้งเรียกร้องให้องค์กรภาคธุรกิจจัดให้มี หรือเข้าร่วมในกลไกเกี่ยวกับการร้องทุกข์ (ที่มีประสิทธิภาพ¹³⁶) สำหรับปัจเจกชนหรือชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ

สำหรับประเทศไทย ในเวทีการประชุมทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ Universal Periodic Review-UPR เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 ผู้แทนประเทศสวีเดน เสนอแนะให้ประเทศไทย **จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human rights – NAP)** และรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ได้ให้คำมั่นต่อที่ประชุมฯ โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม จะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการและประสานงานกับกระทรวงอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของเอกชนในทุกๆ ด้าน เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชนในการประกอบธุรกิจ

¹³⁶ ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องประสิทธิภาพสำหรับกลไกร้องทุกข์ที่ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการ (Effective criteria for non-Judicial grievance mechanisms)

รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการเพื่อให้การดำเนินธุรกิจมีความสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว¹³⁷ และแผนการดำเนินการดังกล่าวได้ถูกกล่าวซ้ำอีกครั้งในระหว่างการกล่าวปาฐกถาพิเศษ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2560 โดยพลเอก ประยุทธ์ กล่าวย้าว่า

“การประกอบธุรกิจโดยเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น เป็นเรื่องที่ต้องทางศีลธรรม และเป็นโอกาสนำประเทศสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพราะธุรกิจคือพลังขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และสิทธิมนุษยชนคือ การดูแลคนทุกคนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีความปลอดภัยในชีวิต มีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม มีโอกาสเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการของรัฐ และได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ดังนั้น ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนก็คือการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ...

“การที่สหประชาชาติให้การรับรองหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญเพราะเป็นครั้งแรกที่ประชาคมโลกมีความพยายามในการสนับสนุนให้การกำหนดความรับผิดชอบของธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ แม้จะยังไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจไว้ในลักษณะเป็นข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่ระบุว่าเป็นความรับผิดชอบของภาคธุรกิจที่ต้องดำเนินการถือเป็นการวางบรรทัดฐานสำหรับภาคเอกชนในการเคารพสิทธิมนุษยชน”

และเน้นย้ำว่า..

“แผน (NAP) ที่จะจัดทำขึ้นควรมุ่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือที่อาจจะเกิดขึ้น โดยควรเป็นมาตรการที่ตอบสนองปัญหาได้ตรงจุด สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกได้ในวงกว้าง เป็นไปอย่างโปร่งใสและเปิดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง”

¹³⁷ นายกรัฐมนตรี กล่าวปาฐกถาพิเศษ “หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติกับการสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม”, เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2560 ณ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, ดูเพิ่มเติม <https://www.ryt9.com/s/govh/2657206>, และข่าวทำเนียบรัฐบาล, <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/4157>

ในวันดังกล่าว พลเอกประยุทธ์ ยังได้เป็นสักขีพยานในการลงนามปฏิญญาความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในประเทศไทย โดยประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รองประธานกรรมการหอการค้าไทย กรรมการสมาคมธนาคารไทย และประธานเครือข่ายโกลบอล คอมแพกแห่งประเทศไทย¹³⁸

4.1.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดน

ในปัจจุบันมีกรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ในหลายคดีที่มีการจัดการข้อขัดแย้ง ที่มีการรับรองถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม แม้การกระทำนั้นจะเกิดขึ้นในรัฐอื่น แต่ส่งผลกระทบเข้ามาสู่รัฐที่อยู่ข้างเคียง ผู้ที่ก่อมลพิษนั้นคงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

กรณีแรก เป็นกรณีของมลพิษข้ามพรมแดนในข้อโต้แย้ง Trail Smelter Dispute ที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 ประเทศ คือ แคนาดาและสหรัฐอเมริกา โดยบริษัท Consolidated Mining and Smelting Company (COMINCO) ตั้งอยู่ในรัฐบริติช โคลัมเบีย ของแคนาดา ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1896 การดำเนินกิจการของบริษัท ก่อมลพิษไปทั่วบริเวณทั้งสองฝั่งของประเทศแคนาดา และสหรัฐอเมริกา ข้อขัดแย้งนี้ ได้ดำเนินการจัดการภายใต้การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ในปี 1941¹³⁹ โดยอนุญาโตตุลาการได้นำหลักการเพื่อนบ้านที่ดี (หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น) มาพิจารณาประกอบเหตุผล และได้ข้อสรุปว่า

“ไม่มีรัฐใดมีสิทธิที่จะใช้ หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายโดยคว้น ในหรือต่อดินแดนของรัฐอื่น หรือต่อทรัพย์สิน หรือบุคคลที่อยู่ในดินแดนของรัฐอื่นนั้น ปรากฏเป็นหลักฐานที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ (clear and convincing evidence)¹⁴⁰

¹³⁸ กรรณก วัฒนภูมิ, “เมื่อรัฐไทยถูกเชื่อเชิญให้ขยาย “ความรับผิดชอบ” ไปในดินแดนของรัฐอื่น” บทความนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติสาขานิติศาสตร์ ครั้งที่ 1 “ระบบกฎหมายไทย : ปฏิรูป/เปลี่ยนผ่าน/ปฏิสังขรณ์” เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2561 ณ โรงแรมแคนทารี ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่

¹³⁹ Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada), Arbitral Trib., 3 U.N. Rep. Int'l Arb. Awards 1905 (1941).

¹⁴⁰ ดูเพิ่มเติม อริศรา เหล็กคำ, กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ : ศึกษาการสร้างเงื่อนไขในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง, อ้างแล้ว, หน้า 19

นับว่ากรณี Trail Smelter นี้เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญและได้วางบรรทัดฐานถึงความรับผิดชอบ ในกรณีของมลพิษข้ามพรมแดน

กรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Chernobyl เป็นอีกกรณีที่สำคัญในการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและจัดว่าเป็นผลกระทบข้ามพรมแดน ที่ต้องมีผู้รับผิดชอบทั้งฝ่ายของผู้ก่อมลพิษ รวมไปถึงรัฐที่เป็นที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย เหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1986 เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นที่โรงไฟฟ้า ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของกัมมันตรังสีในพื้นที่กว้างขวางมาก หลายประเทศข้างเคียงในยุโรปต่างได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติครั้งนี้ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อย่างไรก็ดี ยังคงมีความคลุมเครือเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษในกรณีนี้ ทั้งที่ รัฐบาลของรัสเซียได้จ่ายค่าเสียหายและการฟื้นฟูเยียวยายังคงดำเนินต่อไป ในขณะที่องค์การสหประชาชาติเข้ามาให้ความช่วยเหลือ นับตั้งแต่ปี 2003 โดยการดำเนินโครงการ Chernobyl Recovery and Development Programme (CRDP)

เมื่อกลับมาทบทวนกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ที่มีมิติของการข้ามพรมแดนระหว่างรัฐ ท่าทีของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ต่อการรับรองหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนนี้ ยังคงต้องมีการทบทวนอยู่มาก ดังเช่นในกรณีที่กลุ่มรักษ์เชียงของ ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง¹⁴¹ เกี่ยวกับคดีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐละเลยไม่ได้ดำเนินการตาม ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำแม่โขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ที่มีโครงการก่อสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำปากแบง ที่ตั้งอยู่ในแขวงอุดมไซ สาธารณะรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว¹⁴²

อย่างไรก็ดี ในกิจกรรมของโลกสมัยใหม่ที่มีการติดต่อเชื่อมโยงกิจกรรมข้ามพรมแดนของรัฐอยู่อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การเกิดขึ้นของผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน จึงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง การตัดสินคดีที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหาย แม้ว่าจะเกิดขึ้นต่างรัฐ หรือข้ามพรมแดนก็ตาม การปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมนี้ นำมาสู่การบังคับใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมไร้พรมแดน อันจะเป็นบรรทัดฐานใหม่ที่เกิดขึ้นในกลไกทั้งในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน

¹⁴¹ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ส.19/2560, คดีหมายเลขแดงที่ ส.193/2560, ลงวันที่ 15 กันยายน 2560.

¹⁴² อ่านเพิ่มเติมกรณีการฟ้องคดีเขื่อนไซยะบุรี ดู อริศรา เหล็กคำ, กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ : ศึกษาการสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง, อ้างแล้ว, หน้า 31

4.2 บทวิเคราะห์

4.2.1 ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับทางกฎหมายของปฏิญญาสตอกโฮล์ม

รวมถึงปฏิญญาริโอ ว่าจะสามารถนำมาบังคับได้อย่างไร มีผลผูกพันในทางกฎหมายมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยใช้หลักการเทียบเคียงบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง (analogy) กล่าวคือ การเกิดขึ้นของปฏิญญาทั้งสองนี้ เป็นบทสรุปจากการประชุมนานาชาติขององค์การสหประชาชาติ ที่ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเข้าร่วมประชุม และการมีรายงานการประชุมทั้งสองออกมา มีการสรุปและกำหนดแนวทางการปฏิบัติเป็นมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติ (General Assembly Resolution) ดังนั้นประเด็นสำคัญคือ ผลของมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่นี้ มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และผูกพันอย่างไร แนวทางการตีความทั่วไป มักมีผู้ให้ความเห็นว่า ปฏิญญาทั้งสองนี้ เป็นเพียงคำประกาศ ถึงความคิดพื้นฐาน ที่จะนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ไม่มีผลถึงขนาดผูกพันทางกฎหมาย (non-binding) หรือ soft law หากได้มีการกำหนดสภาพบังคับที่เด็ดขาด แต่มีบทบาทในการกำหนดแนวทางพื้นฐาน ที่สร้างความตระหนักในระดับสากล¹⁴³

ในทางกลับกัน งานวิจัยนี้เห็นว่า ควรพิจารณาให้ปฏิญญาทั้งสองฉบับนี้มีผลมากกว่าการเป็นเพียงแนวทางหรือคำประกาศ ซึ่งผู้วิจัยเทียบเคียงปฏิญญาสตอกโฮล์ม กับปฏิญญาริโอ เท่ากับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ยกระดับเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) ไปแล้ว อย่างไรก็ดี หากจะอ้างอิงแนวทางการเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จะต้องพิสูจน์ถึงการกระทำ ในสององค์ประกอบคือ มีการประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมาของนานาประเทศ และในการปฏิบัตินั้น ผู้ปฏิบัตินั้นเข้าใจว่าเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (*opinio juris*)¹⁴⁴ อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มของการตีความและให้ความสำคัญว่า ปฏิญญาสากลนับได้ว่าเป็นที่มาอย่างหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงการขยายความ และการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติม เมื่อมีมติของสมัชชาประชุมใหญ่สหประชาชาติ (UN Resolution) ซึ่งเป็นการอธิบายเพิ่มเติม การกำหนดแนวทางปฏิบัติและพันธกรณีแก่ประเทศสมาชิก โดยทั่วไปมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่

¹⁴³ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, (2559), หน้า 28 – 30.

¹⁴⁴ 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)

มีผลเป็น “ข้อเสนอแนะ”¹⁴⁵ ยกเว้นว่ามติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่นั้น มีผลผูกพันต่อเมื่อมติดังกล่าวกำหนดถึงการตัดสินใจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ¹⁴⁶ ในการตัดสินใจของศาลโลก มีการนำเอามติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่มาใช้เป็นที่มาของกฎหมาย เช่น ความเห็นจากที่ประชุมในกรณี Namibia¹⁴⁷ ศาลมีคำพิพากษายืนยันถึงข้อผูกพันทางกฎหมายของมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ ว่ามีผลให้ทุกประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องปฏิบัติตามมตินั้น ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติข้อ ที่ 24 และ 25¹⁴⁸ ข้อสังเกตจากคำพิพากษาดังกล่าว สร้างแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับมติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความมั่นคง เช่นในปัญหาเกี่ยวกับดินแดน ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง มติดังกล่าว มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ขึ้นอยู่กับถ้อยคำและการบังคับที่มีอยู่ในมตินั้นเอง ว่าจะมีระดับข้อกำหนด ที่เรียกร้องให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามเพียงใด ในขั้นนี้ข้อสรุปว่ามติของสมัชชาที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ “อาจ” มีผลเป็นกฎหมาย หรือเป็นเพียงคำแนะนำ ขึ้นอยู่กับถ้อยคำที่ปรากฏในมตินั้น ว่าจะเรียกร้อง หรือบังคับให้ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ดี หากมีประเด็นว่าประเทศสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตาม การดำเนินการคือสมัชชา นั้น นำเรื่องกลับเข้ามาพิจารณาและให้สมัชชาที่ประชุมใหญ่มีมติชี้ชัดอีกรอบหนึ่ง¹⁴⁹ หากคู่กรณียังไม่ปฏิบัติตาม จึงนำเรื่องขึ้นสู่ศาลโลก (ICJ) ต่อไป

นอกเหนือจากการพิจารณาถึงการบังคับใช้ในระดับระหว่างประเทศแล้ว เช่นในสหรัฐอเมริกา มีการอธิบายถึงที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ถือแนวทางในการปฏิบัติระหว่างประเทศ เป็นที่มาหนึ่งของกฎหมาย¹⁵⁰ ยังมีการยืนยันถึงการนำหลักการพื้นฐานนี้มาบังคับใช้ในระดับกฎหมายภายในด้วย เช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่เริ่มมีการยอมรับกันมากขึ้น ในการพิจารณาของศาลภายใน เช่น ศาลสหรัฐอเมริกา¹⁵¹

¹⁴⁵ 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

¹⁴⁶ *Id.*, Art. 25

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ *Id.* para 115.

¹⁴⁹ United Nations, **Charter of the United Nations**, *supra* note, Art.10 & Art. 14.

¹⁵⁰ **Restatement (Third) of Foreign Relation Law** § 102 (1987) update October 2017.

¹⁵¹ 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).

นอกจากหลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่มีการวางหลักการอันเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศทั่วโลกแล้ว ยังมีหลักการที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดการมลพิษข้ามพรมแดน ในระดับภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน สืบเนื่องจากปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของประเทศสิงคโปร์ มาเลเซียและประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเดือนตุลาคมและพฤศจิกายนของทุกปี อันมีสาเหตุมาจากการเผาซากพืชและป่าของธุรกิจอุตสาหกรรมสวนปาล์มและอุตสาหกรรมทำไม้ในประเทศอินโดนีเซีย¹⁵² นำไปสู่ความพยายามจัดการปัญหาในระดับภูมิภาค รูปธรรมหนึ่งของความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือการทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน ที่มีวัตถุประสงค์ “เพื่อป้องกันและติดตามมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนอันเป็นผลจากการเผาป่าหรือที่ดิน ซึ่งต้องถูกทำให้ลดลงด้วยการดำเนินการในระดับประเทศที่สอดคล้องกัน และด้วยความร่วมมืออย่างจริงจังระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค การดำเนินการต้องเป็นไปภายใต้บริบทภาพรวมของการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับบทบัญญัติในความตกลงนี้”¹⁵³

แม้ความตกลงนี้จะมีข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะการขาดมาตรการบังคับกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามความตกลง แต่หากพิจารณาในแง่ความก้าวหน้าในการจัดการปัญหาแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าความตกลงนี้เป็นเครื่องมือที่มีความก้าวหน้าและเป็นไปได้มากที่สุดเครื่องมือหนึ่งที่จะจัดการปัญหาระดับภูมิภาคนี้ โดยหลังจากประเทศอินโดนีเซียยินยอมลงนามผูกพันในความตกลงนี้ในปีพ.ศ. 2558 ก็มีหลักฐานบ่งชี้ว่าปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบมากขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย¹⁵⁴

ในมิติของการยอมรับในทางวิชาการของกฎหมายระหว่างประเทศของไทย มีแนวทางการอธิบายถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีภายใต้ปฏิญญาสต็อกโฮล์มและปฏิญญาเรโอ¹⁵⁵ รวมถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐ ในกิจกรรมที่เสี่ยงภัย ที่พัฒนามาในช่วงระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา กิจกรรมที่เสี่ยงภัย ที่อาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการส่งดาวเทียมไปโคจรรอบโลก ที่เป็นกิจกรรมที่อาจ

¹⁵² 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.

¹⁵³ Article 2 of ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION, http://haze.asean.org/?wpfb_dl=32 , accessed on 28/04/2018

¹⁵⁴ Kexian Ng, *supra* note, p.236–237.

¹⁵⁵ จุมพต สายสุนทร, อ้างแล้ว, หน้า 51 – 57.

ก่อให้เกิดอันตรายข้ามพรมแดน ถือเป็นพันธกรณีของรัฐที่ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการประกันภัย และกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนดำเนินการ หรือรัฐดำเนินการเองก็ตาม ถือว่ารัฐที่กิจกรรมนั้นตั้งอยู่ ต้องดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม¹⁵⁶

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

4.2.2 ข้อสังเกตต่อสภาพบังคับของเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights-UNGPs) พิจารณาจากมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศประเทศ จะเห็นได้ว่า ทั้ง SDGs และ UNGPs มิได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญา¹⁵⁷ ที่ก่อให้เกิดความผูกพันตามกฎหมาย หรือมีค่าบังคับทางกฎหมาย (Non-legal binding) เป็นเพียงหลักการที่นานาประเทศสมัครใจรับรอง หรือเป็นความร่วมมือระหว่างนานารัฐ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการนำ SDGs โดยมีการกำหนดเป้าหมายประสงค์และตัวชี้วัด

¹⁵⁶ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 229 – 240.

¹⁵⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties ค.ศ. 1969 ข้อ 2 (1) (a)

สนธิสัญญา หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าจะปรากฏในตราสารฉบับเดียว หรือสองฉบับ หรือตราสารที่เกี่ยวข้องกันมากกว่านั้นขึ้นไป และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร

อาทิ สนธิสัญญา (Convention) สนธิสัญญา (treaty) ความตกลง (Agreement) กติการะหว่างประเทศ (International Covenant) กฎบัตร (Charter) พิธีสาร (Protocol) บันทึกลงแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) ธรรมนูญ (Statute) กรรมาสาร (Act)

และ UNGP มาใช้เป็นกรอบ อย่างไรก็ดี ไม่พบว่าประเด็น “ความเสี่ยง(ต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม) ข้ามแดนจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่” ถูกกล่าวถึงในเป้าประสงค์และตัวชี้วัดของประเทศไทย ทั้งยังย้อนแย้ง ขัดแย้งกับเองกับนโยบายของประเทศด้านอื่น อาทิ นโยบายด้านพลังงานที่หน่วยงานผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยออกไปลงทุนในต่างประเทศ โดยยังขาดมิติการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ ในเชิงการป้องกัน รวมถึงเยียวยากรณีหากเกิดผลกระทบข้ามพรมแดนที่กลับมายังประเทศไทยเอง สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “ภาวะสวนทางและขัดแย้งทางนโยบายระยะสั้นกับเป้าหมายระยะยาวของความยั่งยืนแบบนี้ ยังเป็นโจทย์ที่ยังท้าทายอยู่ และด้วยสถานการณ์เช่นนี้ประเทศไทยจึงเหมือนอยู่ในเขาวงกตของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน นั่นคือหาทางออกไม่ได้” (สุริชัย หวันแก้ว)¹⁵⁸

ในส่วนกรณีของ UNGP ก็มีข้อสังเกตที่ไม่ต่างไปจาก SDGs นัก ด้วยสถานะของหลักการที่ไม่ก่อให้เกิดความผูกพันตามกฎหมาย อย่างไรก็ดี ทีมวิจัยมีความเห็นว่าการหวังที่จะเป็นไปได้ในการพัฒนาความร่วมมือกับภาคธุรกิจให้รับผิดชอบต่อหลักสิทธิมนุษยชนนั้นอาจต้องดูเนื้อหาของแผนปฏิบัติการระดับชาติเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human rights – NAP) รวมถึงการผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีสถานะเป็นนโยบายที่กำกับการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ต่อไป

4.2.3 ข้อสังเกตต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ ICESCR

ขณะที่กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีสถานะทางกฎหมายเช่น UDHR ที่มีสถานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ทว่า UDHR ไม่มีกลไกในการตรวจสอบหรือเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามพันธกรณี ในขณะที่ ICESCR ซึ่งผูกพันทั้งประเทศไทยและสปป.ลาวในฐานะรัฐภาคี และมีกลไกในการติดตามและเรียกร้องให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ทั้งยังมีกลไกตามสนธิสัญญา (Treaty-based bodies) ที่ประเทศไทยจะต้องรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณีข้อ 12 ผ่านการจัดทำรายงานประเทศ (Country report) ในรอบต่อไปคือภายในปี 2562¹⁵⁹ อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่ากลไกการจัดทำรายงานประเทศ ไม่มีสภาพบังคับในเชิงลงโทษ แต่อาจเป็นกลไกในระยะยาวที่สามารถช่วยให้รัฐสมาชิกค่อยๆ ปรับตัวเพื่อดำเนินการตามพันธกรณี นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมสามารถให้ข้อมูลผ่านกระบวนการรายงานคู่ขนาน (Shadow report) ได้

¹⁵⁸ สุริชัย หวันแก้ว, “สุริชัย หวันแก้ว” วิเคราะห์ SDGs ไทยใน “เขาวงกตการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน” เน้นจับมือภาคประชาสังคม สร้างภาคี – พื้นที่การเรียนรู้ กำหนดโจทย์อนาคตร่วมกัน, ดูเพิ่มเติม <https://thaipublica.org/2018/03/surichai-chula-sdg/>

¹⁵⁹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=967&Lang=en

บทที่ 5 บทสรุป ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล

5.1 บทสรุป

ก่อนเริ่มต้นงานวิจัยในต้นปี 2560 ทีมวิจัยมีโอกาสดำเนินการอ่านข้อมูลพื้นฐาน (based line data) ที่สะท้อนถึงค่าการสะสมของสารปรอท (mercury) และสารหนู (arsenic) ในตัวอย่างของดิน น้ำ สัตว์น้ำ รวมถึงค่าฝุ่นขนาดเล็ก (PM10 และ PM2.5) ที่เก็บจากบ้านห้วยโก๋น บ้านปอน และบ้านน้ำรีพัฒนา ซึ่งเป็นชุมชนชายแดนไทยติดกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ สปป.ลาว ปริมาณค่าสะสมที่ “น่าสนใจ” และข้อมูลเทคนิคจำนวนมากที่ยากต่อความเข้าใจ¹⁶⁰ ผลักให้เกิดเป็นคำถามว่า ความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนชายแดนแห่งนี้เกิดจากอะไร เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเป็นความเสี่ยงที่ถูกพัฒนามาจากที่อื่น ผ่านการทำงาน of ระบบนิเวศชายแดนบริเวณนี้ แน่นอนว่าการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในประเทศเพื่อนบ้าน คือ โรงไฟฟ้าถ่านหินหงสาซึ่งตั้งอยู่ในแขวงไซยะบุรี เป็นปัจจัยหนึ่งที่ถูกนับรวมในฐานะปัจจัยเสี่ยงด้วย แม้ทีมวิจัยจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึงสาเหตุที่แท้จริงของความเสี่ยงฯ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าถ่านหินและกระบวนการผลิตไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินนั้น เป็นกิจกรรมที่ทั้งเสี่ยงและสร้างผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อาทิ มลพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง (fuel-based pollutant) เช่น โลหะ แก๊สที่มีฤทธิ์เป็นกรดจำพวกไฮโดรเจนคลอไรด์ ไฮโดรเจนฟลูออไรด์ ปรอท และมลพิษจากกระบวนการเผาไหม้ (combustion-based pollutant) ได้แก่ ไดออกซิน (dioxins) ฟิวแรน (furans) สารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยได้ (VOCs) ฯลฯ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 1) ข้อเสนอแนะดังกล่าวจึงเกิดเป็นคำถามวิจัยว่า ความเสี่ยงที่ข้ามพรมแดนมานั้น สังคมไทยมีความพร้อมในการรับมือ จัดการกับความเสี่ยงนี้อย่างไร

จากการลงพื้นที่ในเดือนกุมภาพันธ์ 2560 เพื่อสำรวจสถานการณ์สุขภาพชุมชน พบว่างานด้านสาธารณสุขระดับอำเภอได้เริ่มต้นงานจัดการความเสี่ยงข้ามพรมแดนแล้ว ผ่านงานวิจัยด้านระบาดวิทยา และใช้ระบบการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือดำเนินการเก็บข้อมูลพื้นฐานทางสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบทางเดินหายใจ โรคระบบหัวใจและหลอดเลือด จัดทำแบบฟอร์มอาการและอาการแสดงรายวันเพื่อเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม ศึกษาความชุกและการกระจายของโรคทางเดินหายใจ โรคระบบหัวใจ

¹⁶⁰ Tanapon Phenrat, Supawan Srirattana, Monitoring and Assessing Ecological and Human Health Risk from Transboundary Impact of Hongsa Coal-Fired Power Plant: Baseline Year 1

และหลอดเลือด รวมถึงการสังเกตการณ์ทางระบาดวิทยาอย่างมีส่วนร่วม โดยให้เยาวชนนักเรียน เป็นผู้บันทึกลักษณะสิ่งแวดล้อมโดยใช้การรับรู้การสัมผัสทางกาย (Community participatory epidemiology) มีการเก็บข้อมูลพื้นฐาน (baseline data) ด้านอาการ (syndromic based data) ด้านโรค (Disease based data) และความคิดเห็นจากชุมชน (Community based data) ใน 3 อำเภอ (อ.เฉลิมพระเกียรติ อ.ทุ่งช้าง อ.สองแคว) จ.น่าน ผลจากการศึกษามีข้อเสนอต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นได้ที่เกี่ยวข้องกับโรคที่เกิดจากการพัฒนา คือ “การพัฒนาสุขภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบ” โดยเสนอว่า ให้มีการจัดตั้งระบบเฝ้าระวัง การเฝ้าระวังมลพิษทางอากาศควรต้องดำเนินการเฝ้าระวังทุกขั้นตอน ได้แก่ การเฝ้าระวังสิ่งคุกคาม ด้วยการตรวจวัดมลพิษทางอากาศอย่างสม่ำเสมอ ดำเนินการวิเคราะห์ ทำนายหรือคาดการณ์แนวโน้มระดับหรือปริมาณที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพได้ (primary prevention) เฝ้าระวังการรับสัมผัส โดยการตรวจหาปริมาณสารพิษหรือการตรวจสุขภาพเบื้องต้น (primary prevention) และการเฝ้าระวังโรค ด้วยการตรวจผู้ได้รับผลกระทบป่วยจากมลพิษทางอากาศนั้นๆ (secondary prevention)¹⁶¹

จากผลการศึกษาทางด้านสาธารณสุขและการทบทวนสถานการณ์ข้อกังวลในระดับพื้นที่ จึงนำมาสู่โจทย์หรือคำถามวิจัยที่ว่า ภายใต้สภาพการณ์ที่ชุมชนยากจะหลีกเลี่ยงสถานะ “ตั้งรับ” ความเสี่ยงด้านสุขภาพ สมาชิกในชุมชนควรเตรียมความพร้อม หรือควรได้รับการส่งเสริม/สนับสนุนความเข้มแข็งเพื่อการประเมินและติดตามความเสี่ยงด้านสุขภาพของตนเองอย่างไร และภายใต้กฎหมายนโยบายที่เป็นอยู่ของประเทศไทย มีมาตรการหรือกลไกที่เพียงพอต่อการจัดการความเสี่ยงในลักษณะเช่นนี้หรือไม่ อย่างไร

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) ภายใต้ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงออกแบบงานศึกษาเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก-เป็นงานชุมชนเพื่อสำรวจสถานการณ์ข้อเท็จจริงด้านสุขภาพ และเพื่อพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system) เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 1 และข้อที่ 3 และส่วนที่สอง-เป็นงานศึกษาสถานการณ์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศลาวในการกำกับดูแลโครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบข้ามแดน เพื่อตอบ

¹⁶¹ นพ.พุฒศักดิ์ วรเดชวิทยา, การดำเนินงานเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาที่จังหวัดน่าน, เอกสารประกอบการนำเสนอเมื่อวันที่ 28-29 พฤศจิกายน 2559 ณ โรงแรมดิ อิมเพลส น่าน

วัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 3 โดยสามารถสรุปผลการดำเนินงานและข้อค้นพบจากงานวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลสุขภาพชุมชน และผลลัพธ์ของงานพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) หรือ เอชไอเอชุมชน (ดูบทที่ 2 และบทที่ 3)

ทีมวิจัยเลือกพื้นที่บ้านน้ำรีพัฒนา และบ้านน้ำช้างพัฒนาซึ่งเป็นชุมชนชายแดนที่ติดกับสปป.ลาวเป็นพื้นที่ศึกษา ทั้งสองหมู่บ้านตั้งอยู่บนภูพยัคฆ์ อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนต.ขุนน่าน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน นักวิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลชุมชนของทั้งสองหมู่บ้าน โดยใช้เวลาร่วม 5 เดือน นอกจากการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆ ของคนในชุมชนแล้ว นักวิจัยได้ใช้กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment – CHIA) หรือเอชไอเอชุมชน (เฉพาะขั้นตอนที่ 1 และ 2) เป็นเครื่องมือในการศึกษาสถานการณ์สุขภาพของชุมชนเป้าหมาย และเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system)

ข้อค้นพบ

1.1 ข้อมูลชุมชน

ประชากรในชุมชนเป้าหมาย มีทั้งคนที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย รวม 456 หลังคาเรือน 1,767 คน (บ้านน้ำช้างพัฒนา 217 ครัวเรือน 830 คน และบ้านน้ำรีพัฒนา 239 ครัวเรือน 937คน) ส่วนใหญ่เป็นคนลาว เป็นคนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยก่อนที่จะมีการตั้งหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ทั้ง 2 หมู่บ้านตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นแอ่ง มีภูเขาล้อมรอบ มีสายน้ำหลักในการอุปโภค บริโภคและใช้ในการเกษตร จำนวน 2 สาย คือ ลำน้ำช้าง และ ลำน้ำรี โดยมีต้นกำเนิดจากลำห้วยเล็กๆ หลายสายบนภูเขาที่อยู่ล้อมรอบหมู่บ้านอันเป็นแหล่งต้นน้ำเดียวกันกับฝั่ง สปป.ลาว

แผนที่ชุมชน (ดูภาพที่ 28 และ 29 ในบทที่ 2) ได้แสดงที่ตั้งบ้านทุกหลังคาเรือนในชุมชน พร้อมกันนี้ได้แสดงสัญลักษณ์บ้านที่มีผู้ป่วยโรคที่ต้องเฝ้าระวัง เช่น โรคความดันโลหิตสูง เบาหวาน โรคไต เป็นต้น รวมถึงแสดงที่ตั้งของหน่วยงานราชการในพื้นที่ อาทิ รพ.สต. โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ สำนักงานป่าไม้ ศูนย์พัฒนาเกษตรบนพื้นที่สูง เส้นทางคมนาคม พื้นที่ป่า แหล่งน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการเกษตร แหล่งอาหาร พื้นที่เลี้ยงสัตว์ พื้นที่การเพาะปลูกและชนิดพืชที่ปลูก ทั้งพืชเศรษฐกิจและอาหารสำหรับครอบครัว

ในส่วนของพืชเศรษฐกิจซึ่งเป็นรายได้หลักของชุมชน บ้านน้ำช้างพัฒนา ปลูกกล้วย กาแฟ หม่อน งาขี้ม่อน มะม่วงหิมพาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และลูกเดือย ส่วนข้าวไร่

ผักทอง และอื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือน ส่วนบ้านน้ำรีพัฒนา ปลูก หม่อน กาแฟ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และเริ่มปลูกมะม่วงหิมพานต์ให้เป็นพืชเศรษฐกิจในอนาคต ส่วนข้าวไร่ ผักสวนครัว และอื่นๆ จะปลูกไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือนเช่นเดียวกับบ้านน้ำช้างพัฒนา

1.2 ผลลัพธ์ของกระบวนการ CHIA (ขั้นตอนที่ 1 และ 2) สู่การจัดทำ “แผนที่ความเสี่ยง”

นอกจากแผนที่ชุมชน ปฏิทินชุมชน และข้อมูลลำดับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (Timeline) แล้ว ข้อค้นพบที่สำคัญอันเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการดำเนินงานวิจัยนี้ก็คือข้อห่วงกังวลของชุมชนต่อความเสี่ยงข้ามพรมแดนที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในชุมชน อาทิ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา พบว่า ต้นข้าว มีอาการใบไหม้ ทำให้บางต้นตาย และได้ผลผลิตไม่งาม ยอดอ่อนมะม่วงหิมพานต์ไหม้ ทั้งที่ดูแลอย่างดีให้น้ำตลอด ในช่วงติดลูกลิ้นจี่ ในช่วงที่ลิ้นจี่ติดลูกเท่าเม็ดข้าวเหนียว มีอาการไหม้ดำและร่วงเยอะกว่าที่ผ่านมา มะม่วงช่วงติดดอก ดอกจะแห้ง ร่วง ทั้งที่ใบงาม ฯลฯ ความผิดปกติเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือไม่ นี่เป็นตัวอย่างของคำถามจากชุมชนที่มีต่อการรับมือกับความเสี่ยงฯ

ทีมวิจัยพบว่า สิ่งที่ชาวบ้านกังวลมากที่สุดคือ ผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตร เกรงว่าผลผลิตทางการเกษตรจะเสียหายหรือลดลงจากเดิม ทำให้สูญเสียรายได้ เพราะการเกษตรคือรายได้หลักในการดำรงชีพ ข้อกังวลรองลงมา คือผลกระทบต่อสุขภาพที่การปนเปื้อนมลพิษสะสมในดิน น้ำ ในอากาศ ตลอดจนพืชอาหาร เช่น ข้าว ผัก อาจจะทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วยเรื้อรังและเป็นโรครุนแรงในอนาคต และแม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีสิทธิหลักประกันสุขภาพและมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในหมู่บ้าน แต่ก็ยังเป็นเพียงระบบบริการปฐมภูมิให้การรักษาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้น หากมีการเจ็บป่วยที่รุนแรง จุกเงิน¹⁶² หรือการรักษาโรคที่เกิดจากมลพิษสิ่งแวดล้อมจะต้องเดินทางไปยังโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งอยู่ห่างออกไป 43 กิโลเมตร อันหมายถึงภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น กระบกับการใช้จ่ายในครอบครัว

ดังนั้น การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของชุมชน จึงเป็นงานต่อไปที่จำเป็น โดยแผนที่ดังกล่าว จะครอบคลุมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยเฉพาะความผิดปกติในพืชผลทางการเกษตร กลุ่มเปราะบางทางสุขภาพที่มีภาวะโรคเกี่ยวกับ ระบบทางเดินหายใจและหลอดเลือด รวมถึงหญิงตั้งครรภ์ (แม่และเด็ก) ที่อาจจะได้รับผลกระทบทางสุขภาพมากกว่าคนปกติที่

¹⁶² ในกรณีจุกเงิน องค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน มีรถส่งต่อผู้ป่วยจำนวน 1 คัน ซึ่งสำหรับให้บริการทั้งตำบล หากเรียกใช้บริการ รถจาก อบต.ขุนน่านมายัง รพ.สต.บ้านน้ำรีพัฒนา ต้องใช้เวลาประมาณ 30 นาที จากนั้นไปยังโรงพยาบาลอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ใช้เวลาประมาณเวลา 1 ชั่วโมง เนื่องจากเป็นเส้นทางบนภูเขาตลอดสาย

ร่างกายแข็งแรง เพื่อนำมาออกแบบระบบแผ้วถางผลกระทบต่อชุมชนต่อไป โดยเห็นว่าเรื่องนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ควรจะมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน หน่วยงานที่ควรเข้ามาร่วมในการรับทราบข้อมูลและหาทางป้องกันร่วมกันคือ หน่วยงานด้านเกษตร หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานด้านชลประทาน และองค์กรปกครองส่วนต่างๆ เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

2. สถานการณ์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบข้ามแดน (ความเสี่ยงข้ามแดน) : กรณีกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายของสปป.ลาว และกฎหมายระหว่างประเทศ (ดูบทที่ 4)

ข้อค้นพบ

2.1 กรณีประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนไว้ในหลายระดับ มีกลไกที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เอื้ออำนวยให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้รับการปกป้องและเป็นจริง ทั้งที่เป็นกลไกในระดับรัฐธรรมนูญ กลไกระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง มีหน่วยงานฝ่ายบริหารร่วม 10 แห่งที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและตรวจสอบการประกอบกิจการและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการขนาดใหญ่ และแม้ระบบการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยยังกระจายไม่เป็นระบบนัก แต่ก็มีควมพยายามที่จะทำให้กลไกที่กระจายกระจายทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านกลไกทางบริหารคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นก็มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เป็นอิสระเป็นช่องทางจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม โดยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ได้ให้ความสำคัญกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยมีการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะในทั้งสองศาล

แต่จากผลการศึกษาก็ไม่พบว่า ประเทศไทยจกมีกฎหมาย กลไกทางบริหารหรือกระบวนการยุติธรรมที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน หรือกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมายังประเทศไทย แม้จะมีการให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษในการประสานงานต่างประเทศในการจัดการมลพิษก็เป็นการให้อำนาจทั่ว ๆ ไปไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องปัญหามลพิษข้ามพรมแดน

และแม้ว่าจะเคยมีการฟ้องคดีกรณีการสร้างเขื่อนไซยะบุรีในประเทศลาวต่อศาลปกครองไทยว่าหน่วยงานรัฐของไทยไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ และศาลปกครองสูงสุดได้วาง

บรรทัดฐานในประเด็นเขตอำนาจศาลไว้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่ตั้ง
โครงการเกิดนอกเขตประเทศไทย หากเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองไทยที่ส่งผลกระทบ
หรืออาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนไทย แต่ท้ายสุด ศาลปกครองกลางก็มีคำพิพากษายกฟ้อง
โดยให้เหตุผลว่าฝ่ายปกครองไทยได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จนถึงปัจจุบันคดี
ดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และแม้คดีนี้จะยังไม่มีความแน่นอน
ในทางเนื้อหาว่า ศาลปกครองสูงสุดจะตัดสินคดีออกมาอย่างไร ด้วยการอ้างอิงหลักกฎหมายใด
แต่การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจากไม่รับฟ้องเป็นให้
รับคำฟ้องบางเรื่องไว้พิจารณาโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของ
หน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของ
ประชาชน ก็มีความสำคัญและแสดงให้เห็นถึงความพยายามของศาลปกครองสูงสุดที่จะเข้าไป
ควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐไทยที่อาจกระทบต่อประชาชนไทย แม้โครงการเขื่อนไซ
ยะบุรีจะถูกสร้างนอกเขตประเทศไทย

ต่อกรณีโครงการโรงไฟฟ้าหงสา แม้จะยังไม่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับผลกระทบข้าม
พรมแดน แต่ก็มีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสายส่งไฟฟ้าจากโครงการหงสาในประเทศไทย โดย
ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
เชียงใหม่ว่า การดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับ
กิจการพลังงานไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งศาลปกครอง
เชียงใหม่พิพากษาว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำสั่งให้ยุติการ
ดำเนินการดังกล่าวหากไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินจากกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่าง
การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตามคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับโครงการที่
เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงไม่มีประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนเข้าสู่การพิจารณาแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายและกลไกของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา
มลพิษจากโครงการขนาดใหญ่ทั้งหมดของรัฐไทย จะเห็นได้ว่าระบบที่เป็นอยู่ถูกออกแบบโดย
ไม่ได้คำนึงถึงปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้น ระบบ
กฎหมายและกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การป้องกันและแก้ไขปัญหภายในประเทศเท่านั้นซึ่ง
ไม่เพียงพอต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไทยจากปัญหามลพิษข้าม
พรมแดน ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่าการให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่
ดีของประชาชนชาวไทยมีช่องว่างและเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีความพยายามจะแก้ไขอย่างเป็นระบบ
จากรัฐไทย

2.2) กรณีสปป.ลาว จากการศึกษาพบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญของสปป.ลาวไม่ได้มีการกำหนดรับรองสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่รัฐธรรมนูญปี 2546 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2558 ได้รับรองสิทธิของพลเมืองในเรื่องของสิทธิในชีวิต ร่างกาย เกียรติศักดิ์ศรี และเคหะสถานที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ และกำหนดหน้าที่ของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ อย่างไรก็ตามนักวิจัยเห็นว่าการรับรองสิทธิในชีวิตอาจถูกตีความโดยหน่วยงานรัฐและศาลให้ขยายความไปถึงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ เพราะสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นเงื่อนไขในการมีชีวิตของประชาชน ดังที่ศาลสูงอินเดียนได้ตีความขยายสิทธิในชีวิตที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้รวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

สำหรับกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน สปป.ลาวได้กำหนดกลไกต่างๆ ไว้ ได้แก่ กลไกการร้องเรียน ร้องทุกข์รวมถึงเสนอความเห็นในประเด็นประโยชน์สาธารณะ สิทธิหรือประโยชน์ของตนเอง กำหนดให้โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินธุรกิจผลิตไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาลและต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และพบว่า ระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของลาวมีรูปแบบใกล้เคียงกับระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย สปป.ลาว มีหน่วยงานระดับกระทรวง 2 แห่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแผนกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแขวงหรือนคร และกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ โดยมีแผนกพลังงานและเหมืองแร่แขวงหรือพระนคร

ข้อค้นพบที่น่าสนใจก็คือ สปป.ลาว มีกลไกสำหรับการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย รวมถึงกลไกการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศ

สำหรับกรณีการดำเนินการของโครงการขนาดใหญ่ เช่น กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสาพบว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ และการที่สปป.ลาวมีกฎหมายว่าด้วยการจัดการปัญหาข้อขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไว้ในกฎหมาย ในแง่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวจึงมีความก้าวหน้ากว่าประเทศไทยเพราะผู้ร่างกฎหมายได้คำนึงถึงปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการร่างกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายฉบับใดเลย

อย่างไรก็ตามกลไกการจัดการข้อขัดแย้งที่มีลักษณะระหว่างประเทศของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาว ก็ระบุถึงหลักการกว้าง ๆ ว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศขึ้นจะใช้กฎหมายใดจัดการข้อขัดแย้ง แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าหากเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นจริงหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการปัญหาและผู้ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการอย่างไร ในแง่นี้จึงเป็นความท้าทายสำหรับประเทศลาวว่าหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนขึ้นจริง รัฐบาลลาวจะมีกระบวนการจัดการปัญหาอย่างเป็นระบบอย่างไร จะมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

2.3) กรณีกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี หลักการสำคัญพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยอาจใช้มาเป็นแนวทางในการดำเนินการ ได้แก่ หลักการภายใต้ปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972) อาทิ หลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย, หลักความรับผิดชอบของรัฐ , หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary approach) โดยพิจารณาพร้อมกับพันธกรณีของรัฐที่จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays' Principle), หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยอันมีจำกัดเหนือดินแดน (Limited Territorial Sovereignty), หลักการและกฎเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบการ ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs)

กฎหมายและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่รับรองสิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดีภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสุขภาพที่ดีถูกรับรองไว้ทั้งในสนธิสัญญา (ในฐานะที่เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง หรือ Treaty-based Bodies) โดยปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) ข้อ 12 ซึ่งประเทศไทยและสปป.ลาว ผูกพันในฐานะรัฐภาคีต้องดำเนินการตามพันธกรณีดังกล่าว โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีด้วยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2542 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 ส่วนสปป.ลาวนั้น ลงนามเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2543 และให้สัตยาบันเมื่อปี 2550¹⁶³ และนอกจาก ICESCR แล้ว สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดียังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights-UDHR)

¹⁶³ ดูเพิ่มเติม <http://indicators.ohchr.org/>

ซึ่งผูกพันทุกประเทศในประชาคมระหว่างประเทศในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ข้อ 25

หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights-UNGPs) เป็นแนวทางให้รัฐ องค์การภาคเอกชน ใช้เป็นแนวทางให้รัฐและองค์การภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติบนฐานของความสมัครใจ ประเทศไทยโดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้คำมั่นต่อที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 ว่าประเทศไทยจะดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human rights – NAP) โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม จะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการและประสานงานกับกระทรวงอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของเอกชนในทุกๆ ด้าน เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชนในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการเพื่อให้การดำเนินธุรกิจมีความสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว¹⁶⁴

ข้อสังเกตต่อหลักการ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ภายใต้หลักการในทางระหว่างประเทศทั้งในประเด็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีข้อค้นพบที่ต้องตระหนักคือ หลักการที่ดีหลายประการ อาทิ Stockholm Declaration รวมถึง SDGs และ UNGPs ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ไม่มีมีผลถึงขนาดผูกพันทางกฎหมาย (non-binding) หรือเป็นเพียง soft law หากได้มีการกำหนดสภาพบังคับที่เด็ดขาด เป็นเพียงคำประกาศถึงความคิดพื้นฐาน มีบทบาทในการกำหนดแนวทางพื้นฐาน ที่สร้างความตระหนักในระดับสากล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ทีมวิจัยมีความเห็นว่า ควรพิจารณาให้ปฎิญาทั้งสองฉบับนี้มีผลมากกว่าการเป็นเพียงแนวทางหรือคำประกาศ ซึ่งผู้วิจัยเทียบเคียงปฎิญาสตอกโฮล์ม กับ ปฎิญาริโอ เทากับปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ยกระดับเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) ไปแล้ว นอกจากนี้ ในมิติของการยอมรับในทางวิชาการของกฎหมายระหว่างประเทศของไทย มีแนวทางการอธิบายถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีภายใต้ปฎิญาสตอกโฮล์มและปฎิญาริโอ รวมถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐ ใน “กิจกรรมที่เสี่ยงภัย” ที่อาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการส่งดาวเทียมไปโคจรรอบโลก หรือเป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายข้ามพรมแดน ถือเป็นพันธกรณีของรัฐที่ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการประกันภัย และ

¹⁶⁴ กรรณก วัฒนภูมิ, “เมื่อรัฐไทยถูกเชื้อเชิญให้ขยาย “ความรับผิดชอบ” ไปในดินแดนของรัฐอื่น” บทความนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาตินิติศาสตร์ ครั้งที่ 1 “ระบบกฎหมายไทย : ปฏิรูป/เปลี่ยนแปลงผ่านปฏิสังขรณ์” เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2561 ณ โรงแรมแคนทารี ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่

กิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนดำเนินการ หรือรัฐดำเนินการเองก็ตาม ถือว่ารัฐที่กิจกรรมนั้นตั้งอยู่ ต้องดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ขณะที่กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีสถานะทางกฎหมายเช่น UDHR ที่มีสถานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ทว่า UDHR ไม่มีกลไกในการตรวจสอบหรือเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามพันธกรณี ในขณะที่ ICESCR ซึ่งผูกพันทั้งประเทศไทยและสปป.ลาวในฐานะรัฐภาคี และมีกลไกในการติดตามและเรียกร้องให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ทั้งยังมีกลไกตามสนธิสัญญา (Treaty-based bodies) ที่ประเทศไทยจะต้องรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามพันธกรณีข้อ 12 ผ่านการจัดทำรายงานประเทศ (Country report) ในรอบต่อไปคือภายในปี 2562¹⁶⁵ อย่างไรก็ตาม การจัดทำรายงานประเทศ ไม่มีสภาพบังคับในเชิงลบ แต่อาจเป็นกลไกในระยะยาวที่สามารถช่วยให้รัฐสมาชิกค่อยๆ ปรับตัวเพื่อดำเนินการตามพันธกรณี นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมสามารถให้ข้อมูลผ่านกระบวนการรายงานคู่ขนาน (Shadow report) ได้

5.2 ข้อสังเกต

จากผลการศึกษาวิจัย จะเห็นได้ว่า ประเด็นสำคัญของปัญหาในกรณีศึกษานี้ก็คือ ความเสี่ยงข้ามพรมแดนอันเป็นผลจากกิจกรรมของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ นั้น เป็นประเด็นที่มีข้อท้าทายที่ในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นกับสุขภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนและคนในชุมชน และการป้องกัน รวมไปถึงมาตรการในการเยียวยาประการสำคัญมาตรการหรือข้อกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องคำนึงถึงผลกระทบและความเสี่ยง ที่ล้าหลังเพียงมาตรการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม สังคม ไม่ว่าจะเป็น Environmental Impact Assessment-EIA, Environmental Health Impact Assessment-EHIA ภายในพื้นที่หรือประเทศที่โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ตั้งอยู่ ย่อมไม่เพียงพออีกต่อไป เพราะการหมุนเวียนของระบบนิเวศน์ไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ รวมทั้งการดำเนินชีวิตของมนุษย์นั้นสามารถก้าวผ่านข้ามเส้นพรมแดน

กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา¹⁶⁶ ที่เป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้ เป็นตัวอย่างของกิจการภายใต้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านคือ สปป.ลาว เป็นการ

¹⁶⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=967&Lang=en

¹⁶⁶ ส่วนเหมืองถ่านหินลิคไนต์ ดำเนินการโดยบริษัท หงสา จำกัด มีบริษัท ลาวโฮลดิ้งสเตทเอนเตอร์ไพรส์ (LHSE) ถือหุ้น 25% บริษัท บ้านปูพาวเวอร์ จำกัด ถือหุ้น 37.5% และ บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรี โฮลดิ้ง (RATCH) จำกัด (มหาชน) ถือหุ้น 37.5%

ดำเนินการของบริษัท หงสา พาวเวอร์ จำกัด ซึ่งเป็นการร่วมลงทุนระหว่าง บริษัทบ้านปูพาวเวอร์ จำกัด¹⁶⁷ ถือหุ้น 40% บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรี โฮลดิ้ง (RATCH) จำกัด (มหาชน)¹⁶⁸ และรัฐวิสาหกิจของสปป.ลาว (บริษัท ลาวโฮลดิ้งสเตทเอนเตอร์ไพรส์) ถือหุ้น 20 % โดยทางโรงไฟฟ้าหงสา ได้ทำศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมดังปรากฏใน EIA รวมถึงมีการติดตามผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ (ดูบทที่ 1) แต่การดำเนินการจัดทำ EIA ดังกล่าว ถูกตั้งคำถามต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่โครงการจำนวนกว่า 450 หลังคาเรือน ไม่มีการชี้แจงข้อมูลที่ครบถ้วนชัดเจน การสำรวจศึกษาขาดความรอบด้านครอบคลุมทุกพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เมื่อดำเนินการเสร็จ ก็ไม่มีการเปิดเผยรายงาน EIA ให้ประชาชนรับทราบ รวมทั้งเงินชดเชยที่รัฐสัญญาว่าจะให้ก็ดำเนินการล่าช้า ภายหลังที่จัดทำ EIA เสร็จ ก็ไม่มีการชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงการทำ EIA, การสำรวจศึกษาขาดความรอบด้านครอบคลุมทุกพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เมื่อดำเนินการเสร็จ ก็ไม่มีการเปิดเผยรายงาน EIA ให้ประชาชนรับทราบ¹⁶⁹ นอกจากนี้พบว่าผลกระทบจากมลพิษทางอากาศจากโรงงาน มีการปล่อยโลหะหนักเข้าสู่แหล่งน้ำในพื้นที่ชุมชนที่ชาวบ้านใช้¹⁷⁰

อย่างไรก็ดี ทีมวิจัยทราบข้อมูลเพิ่มเติมว่า¹⁷¹ นอกจากมาตรการ EIA ข้างต้นแล้ว รัฐบาล สปป.ลาว ได้กำหนดให้มีมาตรการด้านต่างๆ ให้โรงไฟฟ้าหงสาต้องดำเนินการ ซึ่งเกินไปกว่าที่

¹⁶⁷ <https://market.sec.or.th/public/idisc/th/CompanyProfile/Listed/BPP>

¹⁶⁸ RATCH ถือหุ้นผ่านบริษัท อาร์วอช อนิเตอร์นูนซ์แนล (สิงคโปร์) ความน่าสนใจก็คือ RATCH มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ. เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ถึง 45% และ RATCH มีสถานะเป็นบริษัทย่อยของ กฟผ.

ผู้ถือหุ้นใหญ่รองลงไปถึงสุดท้าย ได้แก่ บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด 20.8% สหกรณ์ออมทรัพย์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด 3.39% SOUTH EAST ASIA UK (TYPE C) NOMINEES LIMITED 3.30% สำนักงานประกันสังคม 3.27% AIA COMPANY LIMITED 1.88% STATE STREET EUROPE LIMITED 1.65% นายมิน เตียรวรร 1.03% และ CHASE NOMINEES LIMITED 0.71% ดู

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

¹⁶⁹ คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน (Extra Territorial Obligation Watch-ETOs Watch), รายงานการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งแรก มิถุนายน 2561, หน้า 52-54

¹⁷⁰ <http://www.earthrightsalumni.org/content/hongsa-lignite-mine>

อ้างอิง รายงานการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน, อ้างแล้ว, หน้า 52

¹⁷¹ ข้อสังเกตและความเห็นจากการเข้ารับฟังบรรยายของบริษัทหงสา พาวเวอร์ จำกัด เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2561 ณ สำนักงานของบริษัทหงสา พาวเวอร์ เมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว โดยดร.ธนพล เพ็ญรัตน์

กฎหมาย นโยบายของสปป.ลาวกำหนดไว้ โดยอยู่ในรูปแบบของสัญญาสัมปทาน (Concession Agreement- CA) อาทิ ทางบริษัท ได้ดำเนินการหลายโครงการพิเศษ (Special Project) ที่มีนัยสำคัญต่อปัญหามลพิษข้ามพรมแดน เช่น การทำแบบจำลองมลพิษทางอากาศที่ประเมินข้ามไปถึงฝั่งไทย และการวัดปรอทจากปลายปล่อง (ปรอทเป็นมลพิษข้ามพรมแดนที่สำคัญ) แต่ไม่มีตัวดักจับปรอทที่ปลายปล่องและไม่มีเช็คเรื่อง Particular matter ว่าเป็นbiomass หรือไม่, การเก็บตัวอย่างสุขภาพใน 7-11 เรืองในทุก 3 กิโลเมตร 5 กิโลเมตร และ 10 กิโลเมตร มีการทบทวน EIA ทุก 2 ปี และสำหรับในฝั่งไทย ทางโรงไฟฟ้าหงสาได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อติดตั้งเครื่อง AQMS ที่โรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน เป็นต้น ซึ่งหลายโครงการพิเศษนี้ได้รับการแนะนำโดยผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่ทำงานให้ที่รัฐบาลสปป.ลาว โดยทางโรงไฟฟ้าหงสาเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณ

จากข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และผลการศึกษาในบทที่ 1 ถึงบทที่ 4 ที่ผ่านมา รวมถึงบทสรุปในหัวข้อ 5.1 ทีมวิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) อาจตีความได้ว่าทางสปป.ลาว และโรงไฟฟ้าหงสาก็ตระหนักอยู่เช่นกันว่า ความเสี่ยง (มลพิษ) มีศักยภาพในการข้ามแดน

ความเสียหายจากความเสี่ยงข้ามพรมแดน นับว่ามีต้นทุนสูง เพราะเป็นการยากที่จะคาดการณ์หรือวินิจัยอาการเจ็บป่วย หรือผลกระทบต่อพืชผลทางการเกษตร ปลาในน้ำ ฯลฯ ทั้งยังต้องใช้เวลาในการเฝ้าระวังติดตาม หากข้อมูลไม่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน การที่สปป.ลาวกำหนดมาตรการต่างๆ มากมาย ให้เอกชนผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม (ที่เกินกว่า

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร และจากการประชุมสรุปงานของทีมวิจัยและผู้เชี่ยวชาญหลังการเข้ารับฟังบรรยายสรุปของบริษัทหงสา อันประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม (ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์, ดร.อาภา หวังเกียรติ คณะวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยรังสิต) ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน (อ.เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, อ.อิศรา เหล็กคำ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง) และผู้แทนจากองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

ก่อนหน้านี้ ทางทีมวิจัยพยายามติดต่อทางบริษัท หงสาพาวเวอร์ฯ เพื่อขอข้อมูล ขอสัมภาษณ์ ฯลฯ และในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2561 ทางทีมวิจัยได้เชิญให้ทางบริษัท หงสาพาวเวอร์ฯ เข้าร่วมเวทีสาธารณะที่ทีมวิจัยนำเสนอผลการวิจัย ซึ่งในวันดังกล่าว ทางบริษัทหงสาพาวเวอร์ฯ ได้ส่งตัวแทนมารับฟังและให้ข้อคิดเห็นในเวที และในเวลาต่อมาได้ติดต่อมายังทีมวิจัยว่า ยินดีจะให้ทีมวิจัยเข้ารับฟังการบรรยายสรุป จึงมีการเดินทางของทีมวิจัยและผู้เชี่ยวชาญไปยังบริษัท หงสาพาวเวอร์ จำกัด ณ เมืองหงสา แขวงไชยบุรี สปป.ลาว เพื่อรับฟังการบรรยาย ภายหลังจากการบรรยาย ดร.ธนพล เพ็ญรัตน์ ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมศาสตร์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร ได้กรุณาจัดทำสรุปและความเห็นให้กับทีมวิจัย ทางทีมวิจัยต้องขอขอบพระคุณ มา ณ ที่นี้

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนที่มีความเสี่ยงจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน: ศึกษากรณีผลกระทบจากโรงไฟฟ้าหงสา ในจังหวัดน่าน ฉบับวันที่ 18 สิงหาคม 2561

กฎหมายเขียนไว้ และมีการดำเนินการมากกว่าที่นักวิชาการและประชาชนไทยรับรู้) ดร.ธนพล มีความเห็นว่า “โรงไฟฟ้าหงสา ตระหนักถึงปัญหามลพิษข้ามพรมแดน และดำเนินการมาตรการมากกว่าที่นักวิชาการและประชาชนไทยรับรู้” ที่วิจัยเห็นว่า จากการที่สปป.ลาวกำหนดให้โรงไฟฟ้าหงสาดำเนินการมาตรการต่างๆ แม้จะไม่สมบูรณ์แบบ แต่น่าจะดีหรือยืนยันได้ว่าทางสปป.ลาว และบริษัทเอกชน ก็ตระหนักอยู่เช่นกันว่า ความเสี่ยง (มลพิษ) มีศักยภาพในการข้ามแดน

2) สามประเด็น (เบื้องต้น) ทางวิชาการด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมที่เป็นคำถามสำคัญ

ดร.ธนพล มีความเห็นว่า แม้จะมีโครงการพิเศษเพิ่มขึ้นจากการจัดทำ EIA ที่น่าจะช่วยตอบโจทย์มลพิษข้ามพรมแดน แต่มีคำถามอีก 3 ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจน

2.1) คำถามทางวิชาการถึงการประเมินผลกระทบจาก PM2.5 เนื่องจากทางโรงไฟฟ้ายังคงไม่มีการศึกษาการแพร่กระจายของ PM2.5 (มลพิษที่ควรต้องให้ความสนใจมากที่สุดตัวหนึ่งเนื่องจากเป็นที่ยอมรับทางวิชาการว่าเป็นมลพิษจากโรงไฟฟ้าที่แพร่กระจายข้ามประเทศได้) ในทุกสถานีเฝ้าระวัง และจากปลายปล่อง ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่า PM2.5 ออกจากโรงไฟฟ้าเท่าใดและฟุ้งข้ามไปประเทศไทยเท่าใด และน่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพเพิ่มเติมจากความเสี่ยงจากกิจกรรมอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในประเทศไทยเองเท่าใด อย่างไรก็ตามทางโรงไฟฟ้าหงสาแจ้งว่าจะดำเนินการพิจารณาทำการวิเคราะห์ PM2.5 ในทุกสถานีตรวจวัดในอนาคต

นอกจากนี้ ในประเด็นที่สอบถามโรงไฟฟ้าหงสาถึงการทำแบบจำลองว่าทำการจำลองการแพร่กระจาย PM2.5 หรือไม่ ก็ได้รับคำตอบว่าทำแบบจำลองเป็น Total Suspended Particle (TSP) เท่านั้น ซึ่งดร.ธนพล เห็นว่าอาจจะยังไม่พอเพียง ควรทำแบบจำลองแยกเป็น TSP, PM10, และ PM2.5 เนื่องจากความเป็นพิษของอนุภาค 3 ขนาดนั้นต่างกันมาก การประเมินว่ามีโอกาสที่จะเกิดมลพิษข้ามพรมแดนจนทำให้เกิดความสับสนเสี่ยงต่อสุขภาพหรือไม่นั้นต้องทำการประเมินแยกกันทั้ง 3 ขนาด

2.2) ไม่สามารถตอบประเด็นสมมูลย์มวลของปรอท ในส่วนของปรอทนั้นโรงไฟฟ้าหงสาไม่ได้ติดตั้งระบบบำบัดปรอท เช่น Activated Carbon Injection สำหรับดักจับปรอทในแก๊สจากการเผา ทั้งๆ ที่ถ่านหินลิกไนต์จากเหมืองหงสา มีความเข้มข้นของปรอทที่มีนัยสำคัญ (ประมาณ 0.4 mg/kg) แต่ทางโรงไฟฟ้าแจ้งว่าจากการวัดที่ปลายปล่องตรวจวัดไม่พบ ซึ่งขัดกับหลังวิชาการที่ควรจะเป็น ด้วยเมื่อการเผาถ่านหินแล้วปรอทส่วนใหญ่จะระเหยออกมาเป็นไอเคลื่อนที่ไปกับอากาศจากปลายปล่อง น่าจะตรวจพบอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามทางเจ้าหน้าที่โรงไฟฟ้ากล่าวว่าข้อสังเกตนี้มีความน่าสนใจ จะนำไปเสนอต่อไป

2.3 ขาดการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากทุกมลพิษจากโรงไฟฟ้าที่เพิ่มความเสี่ยงพื้นฐาน (Background Risk) ทางโรงไฟฟ้าได้ทำการประเมินผลกระทบจากการปลดปล่อยมลพิษต่างๆจากกิจกรรมโรงไฟฟ้า แต่ไม่ได้ทำการประเมินความเสี่ยงรวม หรือผลกระทบรวมจากการทั้งกิจกรรมอื่นๆ รวมกิจกรรมจากโรงไฟฟ้าเข้าไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ฝุ่น PM2.5 อาจเกิดจากการเผาป่า นั่นคือการเกิดมลพิษที่ทำให้เกิดความเสี่ยงพื้นฐาน (Background Risk) ซึ่งอาจจะยังปลอดภัยแก่ประชาชนอยู่ แต่หากโรงไฟฟ้าปลดปล่อย PM2.5 มาเพิ่มเติม เมื่อรวมความเข้มข้นของ PM2.5 จากโรงไฟฟ้า และจากการเผาหญ้า อาจจะพบว่า ความเสี่ยงรวมเกินค่าที่ยอมรับได้ก็เป็นได้

3) ชุมชนในพื้นที่ศึกษามีศักยภาพในการประเมินผลกระทบสุขภาพในระดับชุมชนด้วยตนเอง และต้องการการสนับสนุนในระยะต่อไป

โรงไฟฟ้าหงสา อยู่ห่างจากชุมชนชายแดนเพียง 20-30 กิโลเมตร ควันจากปล่องโรงไฟฟ้าสามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่าทั้งเวลากลางวันและกลางคืน ประกอบกับทิศทางลมที่พัดจากฝั่งสปป.ลาว มายังประเทศไทยในช่วงเดือนตุลาคมถึงกุมภาพันธ์ ในทุกปี ก็ยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความกังวลว่าจะมีมลพิษถูกพัดพามา แล้วส่งผลกระทบกับพืชผลทางการเกษตร การประกอบอาชีพ รวมถึงสุขภาพของตนหรือไม่ ประชาชนรับรู้ผลกระทบต่อมลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน เช่น การปลดปล่อยแก๊สกรด (SO_2) จากกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ และเริ่มเชื่อมโยงความผิดปกติต่อพืชที่เพาะปลูกเพื่อประกอบอาชีพ (กรณีใบไม้เกิดอาการไหม้ ระคายเคือง) กับมลพิษที่ตนสงสัย (SO_2) เริ่มเชื่อมโยงความผิดปกติทางสุขภาพของชุมชนกับมลพิษที่สงสัย ความสงสัยเหล่านี้มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นด้วยไม่มีการสื่อสารข้อมูลที่ชัดเจน และตรวจสอบได้จากทางโรงไฟฟ้าหงสา หรือรัฐบาลไทย “ความสงสัยเหล่านี้อาจจะกลายเป็นความเชื่อ และทัศนคติต่อปัญหามลพิษข้ามแดนได้ หากปล่อยให้ขาดการเฝ้าระวัง การสื่อสารความเสี่ยง และการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อไป จะไม่เป็นผลดีต่อโรงไฟฟ้า หน่วยงานราชการไทย และประชาชน”¹⁷²

อย่างไรก็ดี ท่ามกลางคำถามและข้อกังวลต่างๆ รวมถึงช่องว่างของระบบด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเกษตรสามารถ ที่ไม่สามารถจกสามารถชี้แจงถึงระบบ หรือแม้แต่แนวทางที่จะมารองรับ/รับมือกับความเสี่ยงดังกล่าว ทีมวิจัยพบว่า ชุมชนในพื้นที่ศึกษามีศักยภาพในการประเมินผลกระทบสุขภาพในระดับชุมชนด้วยตนเอง และต้องการการสนับสนุนในเชิงองค์ความรู้ การพัฒนาระบบการที่สร้างผลลัพธ์ร่วมกันระหว่างชุมชน และ

¹⁷² ธนพล เพ็ญรัตน์, อ้างแล้ว

หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาระบบติดตามผลกระทบ ต่อสุขภาพของชุมชน (self-monitoring system)

4) กฎหมายของประเทศไทย และสปป.ลาว และภูมิภาคอาเซียน ยังมี ช่องว่างขาดมาตรการ กลไกในเชิงกำกับดูแล กิจกรรมโครงการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบข้ามพรมแดน ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย จำเป็นต้อง พิจารณาถึงการจัดทำรายงานเพื่อวิเคราะห์และประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคมที่อาจส่งผลกระทบข้ามพรมแดน รวมถึงการผลักดันให้เกิดกฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติใน การประเมินถึงความเสี่ยงข้ามแดน (มลพิษข้ามแดน) ในระดับภูมิภาค

5) กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และสปป.ลาว มีช่องว่างในประเด็น การเยียวยาผลกระทบข้ามพรมแดน ที่น่าสนใจก็คือ นับเฉพาะการลงทุนของนักลงทุนไทยที่ ไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน (Thai Direct Investment-TDI) แล้วส่งผลกระทบต่อความเสี่ยง ข้ามพรมแดน ไม่ได้มีเพียงกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา แต่ยังมีโครงการขนาดใหญ่อื่นอีก เช่น กรณีที่โครงการเขื่อนไซยะบุรี¹⁷³ โครงการเขื่อนฮัตจี¹⁷⁴ มาตรการในการเยียวยาความเสี่ยงและ

¹⁷³ ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงปริมาณตะกอนในแม่น้ำโขงอย่างมีนัยสำคัญ และส่งผลให้ช่วงรอยต่อของ ฤดูกาลตามระบบนิเวศอาจสูญเสียไปอย่างสิ้นเชิง¹⁷³ โครงการเขื่อนฮัตจี อ่างเก็บน้ำและสายส่งไฟฟ้าแรงสูง อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงทั้งในพื้นที่โครงการเอง พื้นที่โดยรอบทั้งฝั่งไทย และเมียนมา การจัดทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะในฝั่งเมียนมา ยังขาดความสมบูรณ์หลายประเด็น รวมทั้งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการประมงบริเวณปากแม่น้ำสาละวิน อีกทั้งโครงการเขื่อนฮัตจียังมี ผลกระทบต่อพื้นที่ฝั่งไทย โดยเฉพาะการประกอบอาชีพบริเวณริมตลิ่ง และการประมงในลำน้ำสาละวินและลำ น้ำสาขา ดังนั้นเพื่อความชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานกฎหมายไทย รัฐบาลควรกำหนดให้ กฟผ. ทำการศึกษาผลกระทบเพิ่มเติมในพื้นที่ฝั่งไทยและที่อาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งหาแนวทางป้องกันและลด ผลกระทบโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบด้านสาธารณสุขในพื้นที่บริเวณชายแดนไทยเพิ่มเติม, ดูเพิ่มเติมใน รายงานของคณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch), อ้างแล้ว, หน้า 60-63

¹⁷⁴ อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงทั้งในพื้นที่โครงการเอง พื้นที่โดยรอบทั้งฝั่งไทย และเมียนมา การจัดทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเฉพาะในฝั่งเมียนมา ยังขาดความสมบูรณ์หลายประเด็น รวมทั้งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการประมงบริเวณปากแม่น้ำสาละวิน อีกทั้งโครงการเขื่อนฮัตจียังมี ผลกระทบต่อพื้นที่ฝั่งไทย โดยเฉพาะการประกอบอาชีพบริเวณริมตลิ่ง และการประมงในลำน้ำสาละวินและลำ น้ำสาขา ดังนั้นเพื่อความชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานกฎหมายไทย รัฐบาลควรกำหนดให้ กฟผ. ทำการศึกษาผลกระทบเพิ่มเติมในพื้นที่ฝั่งไทยและที่อาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งหาแนวทางป้องกันและลด ผลกระทบโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบด้านสาธารณสุขในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย, ดูเพิ่มเติมในรายงานของ คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch), อ้างแล้ว, หน้า 57-68

ความเสียหายมีเพียงช่องทางเดียวคือการฟ้องร้องเป็นคดี อาทิกกรณีชุมชนบริเวณริมแม่น้ำโขงซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนไซยะบุรีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง (ดูรายละเอียดในบทที่ 3)

6) การเยียวยาโดยศาลไทย (คดีแพ่ง) จากกรณีการละเมิดที่เกิดขึ้นนอกประเทศไทย

ข้อสังเกตทางวิชาการอีกประการหนึ่งที่สำคัญต้องมีการศึกษาต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการศึกษาผ่านกรณีศึกษาต่างๆ ก็คือ หากเอกชนผู้ประกอบการมีผู้ถือหุ้นเป็นคนสัญชาติไทย หรือเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย หรือมีสำนักงานใหญ่ในประเทศไทย¹⁷⁵ ได้ไปกระทำความผิดในต่างประเทศ และการละเมิดนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของ “ประเทศที่ละเมิดได้เกิดขึ้น” (lex loci delicti commissi) และเป็นความผิดฐานละเมิดตามกฎหมายไทย ผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลยุติธรรมในประเทศไทยได้ โดยฟ้องเป็นคดีแพ่ง โดยนำพ.ร.บ.ด้วยการชดเชยแห่งกฎหมาย 2481 มาตรา 15 มาปรับใช้¹⁷⁶ ศาลไทยในฐานะศาลที่พิจารณาคดี (lex fori) จะนำกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁷⁷ มาปรับใช้กับคดีดังกล่าว¹⁷⁸

ดังนั้น หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกราชอาณาจักรไทย ผู้เสียหายสามารถเสนอคดีของตนต่อศาลแพ่ง ตามเงื่อนไข¹⁷⁹ โดยจำเลย อาจเป็นบริษัทสัญชาติไทยที่ไป

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 มาตรา 7

ในกรณีที่มีการชดเชยในเรื่องสัญชาติของนิติบุคคล สัญชาติของนิติบุคคลนั้นได้แก่สัญชาติแห่งประเทศซึ่งนิติบุคคลนั้นมีถิ่นที่สำนักงานแห่งใหญ่หรือที่ตั้งทำการแห่งใหญ่

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยแห่งกฎหมาย พุทธศักราช 2481 มาตรา 15

หนี้ซึ่งเกิดจากการละเมิด ให้บังคับตามกฎหมายแห่งถิ่นที่ข้อเท็จจริงซึ่งทำให้เป็นการละเมิดนั้นได้เกิดขึ้น

ความในวรรคก่อนไม่ใช้แก่บรรดาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในต่างประเทศซึ่งไม่เป็นการละเมิดตามกฎหมายสยาม

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่ต้องเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือทางแก้อย่างใดไม่ได้ นอกจากที่กฎหมายสยามยอมให้เรียกร้องได้

¹⁷⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

¹⁷⁸ เนื่องจากเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะต่างประเทศ, ดูตฤณี ไพศาลพาณิชย์กุล , เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ปีการศึกษา 2560

¹⁷⁹ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ ตรวจสอบเขตอำนาจศาล (มาตรา 55), คำฟ้องต้องไม่มีข้อห้าม (มาตรา 2), ฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนา หรือฟ้องต่อศาลที่มูลคดีเกิด (มาตรา 4 (1))

ก่อละเมิดในต่างประเทศ หรือฟ้อง “บริษัทแม่ ในประเทศไทย” ในฐานะ “ตัวการ”¹⁸⁰ (บริษัทที่กระทำละเมิดเป็น “ตัวแทน”) เพื่อให้รับผิดชอบตัวแทนของตน¹⁸¹ โดยผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า (1) เป็นตัวการตัวแทนกัน (2) ตัวแทนกระทำภายในขอบอำนาจของตัวแทนหรือในกรณีการละเมิดข้ามพรมแดน (transboundary impact) เช่น กรณีการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง หรือมลพิษข้ามพรมแดนกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหิน ที่แม้ว่าที่ตั้งของโครงการจะอยู่ในดินแดนรัฐอื่น แต่ผลกระทบข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นในรัฐไทย ก็ถือว่ามูลคดีเกิด ณ สถานที่นั้นๆ ซึ่งสามารถฟ้องต่อศาลในพื้นที่นั้นได้¹⁸²

7) มองออกไปนอกกรอบ “กฎหมายภายใน” – “ความรับผิดชอบนอกอาณาเขตรัฐ (Extraterritorial Obligation-ETO¹⁸³)” กลไกที่อาจนำมาปรับใช้เพื่อการจัดการความเสี่ยงจากมลพิษข้ามพรมแดน

คำถามอยู่ว่า ในกรณีโรงไฟฟ้าหงสา ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในประเทศเพื่อนบ้าน แต่ความเสี่ยงจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าถ่านหินอาจข้ามพรมแดนเข้ามาในรัฐไทยนั้น จะสามารถเรียกร้องให้ใครมารับผิดชอบในความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจ

¹⁸⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 797

อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งให้บุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการดั่งนั้น

อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยตั้งแต่งตั้งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้

¹⁸¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 820

ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน

¹⁸² ดูเพิ่มเติมใน บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย : การฟ้องต่อศาลยุติธรรมในประเทศไทย กรณีเหตุละเมิดเกิดนอกราชอาณาจักร รวมถึงกรณีที่ส่งผลกระทบข้ามพรมแดนมาในราชอาณาจักร โดยบริษัทซึ่งมีผู้ถือหุ้นเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทย โดย กรรณก วัฒนภูมิ นักกฎหมายมูลนิธิเพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹⁸³ แนวคิดที่ว่าด้วย extraterritorial scope of human rights treaties ได้มีขึ้นด้วยความจำเป็นได้แก่ (1) เมื่อรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนอกเขต (2) เมื่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในแต่มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนที่อยู่ต่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่าถ้อยคำที่ใช้เรียกคำว่า การขยายสิทธิ นอกอาณาเขตสามารถพบได้ดังนี้ (1) Extraterritorial obligation (๒) Transnational corporation (2) international obligation (3) Universal Obligation (4) external obligation (5) inter-state obligation อย่างไรก็ตามเป็นที่สังเกตว่ายังไม่มีผู้ความคิดที่เป็นหนึ่งเดียวในบริบทของสิทธิใน ESC นอกจากนี้แนวคิดเรื่อง ข้ามพรมแดน (Transboundary, transborder, transnational) ยังไม่ผนวกเป็นหนึ่งเดียวกับเรื่อง ESC เพราะมีบริบทในเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวพัน, ดูเพิ่มเติม เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์, เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

เกิดขึ้นในดินแดนไทยได้บ้าง ซึ่งในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในประเทศทั้งของไทยและสปป.ลาว นั้นมีช่องว่างในการจัดการความเสี่ยงข้ามแดนน้อย แต่ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีคำตอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อเท็จจริงว่ามีทุนสัญชาติไทยร่วมถือหุ้นในกิจการดังกล่าว

ในฐานะรัฐภาคี ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องเคารพ (respect) ปกป้อง (protect) และดำเนินการให้เป็นจริง (fulfill) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี การมีสุขภาพที่ดีของบุคคลชุมชน และจะต้องจัดให้มีการเยียวยา หากเกิดการละเมิดสิทธิด้านต่างๆ ที่ได้รับการรับรองไว้โดยอนุสัญญาระหว่างประเทศ หรือหลักการในทางระหว่างประเทศที่แม้จะไม่มีสถานะทางกฎหมาย แต่ก็เป็น การรับรองโดยสมัครใจโดยรัฐไทยเอง (ดูบทที่ 4) ประการสำคัญภายใต้บริบทของการดำเนินธุรกิจ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) ได้ให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีในประเด็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นนอกอาณาเขตของรัฐ ปรากฏในความเห็นทั่วไปลำดับที่ 14 (General Comment No.24) ว่าด้วยพันธกรณีของรัฐตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในบริบทของการดำเนินธุรกิจ¹⁸⁴ ที่ว่า “... พันธกรณีตามกติกาฯ ของรัฐภาคี ไม่ได้หยุดแค่พรมแดนประเทศ รัฐภาคียังจำเป็นต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ โดยบริษัทซึ่งมีที่ตั้งอยู่ดินแดนและ/หรือเขตอำนาจศาลของตน (ไม่ว่าจะจดทะเบียนภายใต้กฎหมายของตนหรือไม่ก็ตาม) ทั้งนี้โดยไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตย และไม่บั่นทอนพันธกรณีของรัฐอันเป็นที่ตั้งตามกติกา”¹⁸⁵ “... และรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิตาม

¹⁸⁴ General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its sixty-first session (29 May–23 June 2017), see

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmiBEDzFEovLCuW1a0Ssab0oXTdlmnsJZZVQclMOuuG4TpS9jwihCJcXiuZ1yrkMD%2FSj8YF%2BSXo4mYx7Y%2F3L3zvM2zSUbw6ujlnCawQrJx3hIK8Odk6DUwG3Y>

¹⁸⁵ “... the Committee reiterated that States Parties’ obligations under the Covenant do not stop at their territorial borders. States Parties are required to take the necessary steps to prevent human rights violations abroad by corporations domiciled in their territory and/or jurisdiction (whether they are incorporated under their laws, or have their statutory seat, central administration or principal place of

ICESCR ซึ่งเกิดขึ้นนอกเหนือดินแดนของรัฐตน อันเป็นผลจากการดำเนินงานของหน่วยงานธุรกิจ ซึ่งตนมีอำนาจควบคุม โดยเฉพาะในกรณีที่คุณเสียหายไม่สามารถเข้าถึงหรือมีโอกาสได้รับการเยียวยาที่ไม่เป็นผลจากศาลในประเทศของตน ซึ่งเป็นสถานที่เกิดความเสียหาย”¹⁸⁶

ยังมีรายละเอียดในหลายประเด็นที่สำคัญในความเห็นทั่วไปลำดับที่ 24 นี้ โดยเฉพาะในประเด็นของการเยียวยาที่คณะกรรมการฯ ได้ให้คำแนะนำถึงกรณีการเยียวยาผ่านกระบวนการศาล (Judicial remedies) การเยียวยานอกเหนือจากกระบวนการศาล (Non-judicial remedies)¹⁸⁷

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะต่อระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชน โดยทีมประเมินผลกระทบสุขภาพชุมชน

จากกระบวนการเรียนรู้ความเสียหายจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน ชุมชนตระหนักว่าการเจ็บป่วยด้วยโรคจากมลพิษสิ่งแวดล้อมจะเกิดจากการรับสัมผัสมลพิษสะสมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ดังนั้นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงภาวะสุขภาพ ที่ชุมชนให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกจึงไม่ใช่การเจ็บป่วยด้วยมลพิษทางอากาศ หากแต่เป็น ปัจจัยทางเศรษฐกิจเนื่องจากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดภาวะฝนกรด ซึ่งมีผลต่อการเจริญเติบโตของพืช ทำให้ผลผลิตเสียหาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรลดลง เมื่อชาวบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพได้ดั้งเดิมประกอบกับรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย จะเป็นปัจจัยผลักดันให้คนหนุ่มสาวที่เป็นวัยแรงงานต้องออกจากหมู่บ้านไปหางานทำ

business on the national territory), without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of the host States under the Covenant. ดู E/C. 12/20/2011 ย่อหน้า 5-6. อ้างใน **General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities** ย่อหน้าที่ 26

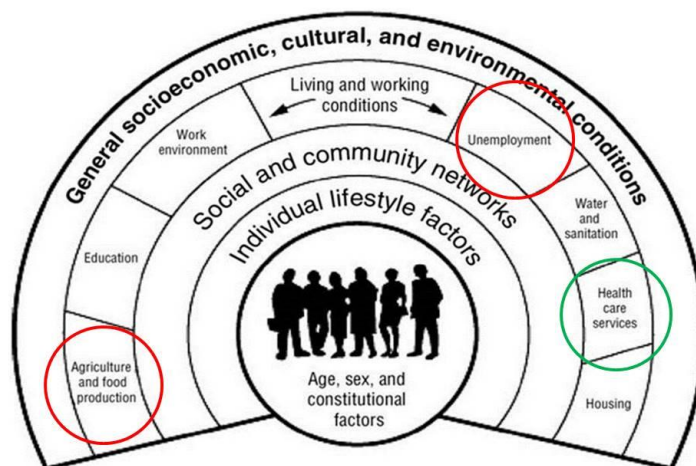
¹⁸⁶ ดู General Comment No. 24

Extraterritorial obligation to protect

30. The extraterritorial obligation to protect requires States Parties to take steps to prevent and redress infringements of Covenant rights that occur outside their territories due to the activities of business entities over which they can exercise control, especially in cases where the remedies available to victims before the domestic courts of the State where the harm occurs are unavailable or ineffective

¹⁸⁷ ดู General Comment No.24 ย่อหน้า 38-57

ในเมือง ทั้งเด็กและผู้สูงอายุไว้ในหมู่บ้าน ในอนาคตอาจจะทำให้เกิดการย้ายถิ่นตามมา ซึ่งคนเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในสภาวะคนจนเมือง หรือการเป็นคนไร้บ้าน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวที่เป็นคนลาวมารับจ้างทำงานในไร่ของชาวบ้านด้วย ซึ่งหากไม่สามารถทำงานในหมู่บ้านนี้ได้อีกต่อไปก็จะต้องเดินทางไปทำงานในพื้นที่ที่ไกลขึ้น และมีความเสี่ยงต่อการถูกจับ และอาจจะมีปัญหาอื่นๆ ตามมา



แผนภาพที่ 6 แสดงปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health)

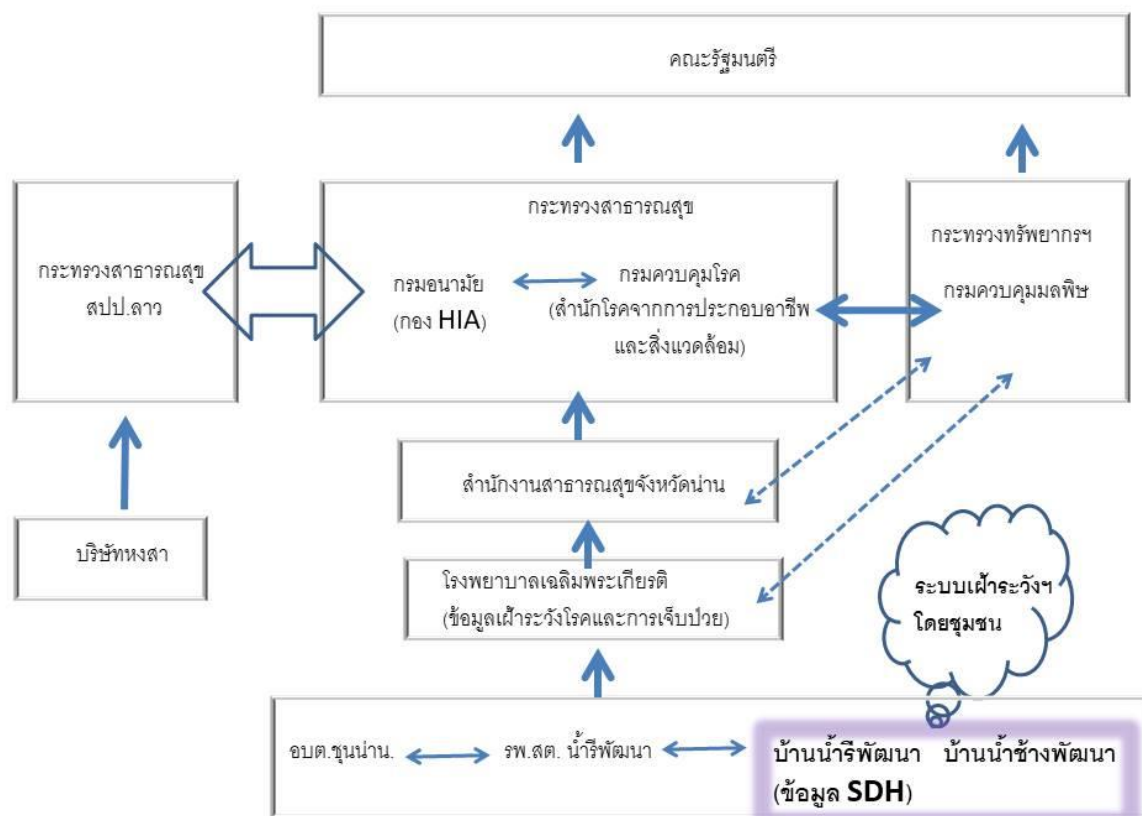
ในวงกลมสีแดงคือปัจจัยทางสังคมที่ชาวบ้านน้ำรีพัฒนาและบ้านน้ำช้างพัฒนาให้ความสำคัญ กรณี ความเสี่ยงจากโรงไฟฟ้าหงสาที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง

ปัจจุบันโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติได้มีการพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงไว้แล้ว ซึ่งเป็น hospital-based โดยมีการตรวจร่างกาย อาทิ Chest X-Ray EKG เป็นต้น เพื่อเก็บไว้เป็นข้อมูลพื้นฐานเปรียบเทียบกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสุขภาพในอนาคต แต่ในส่วนข้อมูลของชุมชนยังไม่มี การออกแบบและเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะมิติสิ่งแวดล้อม สภาพแวดล้อม การเพาะปลูก เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนของปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ ที่จำเป็นต้องใช้เฝ้าระวังร่วมกันกับข้อมูลทางการแพทย์ ในมิติของการดูแลสุขภาพแบบองค์รวม

ดังนั้น การดำเนินงานระยะที่สอง (เฟสสอง) ทีมวิจัยจะใช้ข้อมูลของชุมชนที่เป็นข้อค้นพบจากโครงการวิจัยระยะที่ 1 เป็นฐานในการพัฒนากรอบการเก็บข้อมูลเฝ้าระวังในส่วนของชุมชน รวมถึงการออกแบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อให้คนในชุมชนสามารถใช้เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูลเฝ้าระวังตนเองได้อย่างง่าย ทั้งนี้จะเป็นการทำงานร่วมกันกับชุมชนและทีมนักวิชาการสหสาขาวิชา

สำหรับการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในระดับนโยบาย ข้อมูลการเฝ้าระวังตนเองของชุมชน จะถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับข้อมูลการเฝ้าระวังของ รพ.สต. นวัตกรรมพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบลขุนน่าน รวมถึงข้อมูลการเฝ้าระวังฯ ที่ดำเนินการโดยโรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติด้วย ในส่วนข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะใช้ข้อมูลจากระบบเฝ้าระวังของกรมควบคุมมลพิษ ประเทศไทยและบริษัทหงสา โดยข้อมูลระดับพื้นที่จะถูกป้อนเข้าสู่การตัดสินใจระดับนโยบายตามลำดับขั้นคือ ผ่านทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดน่าน ไปยังกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย กรมควบคุมโรค) เพื่อให้กระทรวงฯ ได้มีข้อมูลพิจารณาร่วมกับข้อมูลการเฝ้าระวังของกระทรวงสาธารณสุข สปป.ลาว เพื่อการปกป้องสุขภาพของประชาชนกลุ่มเสี่ยงของทั้งสองประเทศ ดังแผนภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 7 กรอบความคิดเบื้องต้น
การเชื่อมต่อข้อมูลระบบเฝ้าระวังผลกระทบสุขภาพโดยชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ



นอกจากนี้ ทีมวิจัยมีข้อเสนอต่อการพัฒนาระบบเฝ้าระวังผลกระทบฯ ในเชิงหลักการ และแนวทางการทำงานดังนี้

1) ระบบเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพ ควรยึดหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precaution Principle) โดยมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาต้องพิจารณาจากความเสี่ยง โดยไม่ต้องรอให้พบว่ามีผู้ป่วย อาทิ ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและรายได้ แนวโน้มของเคลื่อนย้ายแรงงาน การเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น

2) ควรมีการสนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเรื่องความเสี่ยงจากมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหิน (Health Literacy) โดยควรใช้ภาษาของชาวลัวะซึ่งเป็นภาษาที่ใช้สื่อสารของชุมชนด้วย เพื่อให้ชาวบ้านมีความรู้ ความเข้าใจ ตระหนัก และสามารถปรับตัว รับมือกับความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

3) ควรมีการพัฒนาระบบและพัฒนาขีดความสามารถให้ชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ ลัวะและมีความเปราะบาง สามารถเฝ้าระวังผลกระทบได้ด้วยตนเอง (Community-led Monitoring System) โดยยึดหลักการ Co-Design , Co-Creation ในการออกแบบระบบ รวมถึงการใช้หลักการสร้างความรู้ร่วม (Co-Production of Knowledge) ระหว่างความรู้ของผู้เชี่ยวชาญแบบสหสาขาวิชาและความรู้ของชุมชน ในการพัฒนาตัวชี้วัดที่ง่ายต่อการเก็บบันทึกข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งของประเทศไทย และ สปป. ลาว รวมถึงบริษัทโรงไฟฟ้าหงสา เพื่อร่วมกันเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และใช้ข้อมูลในการออกแบบป้องกันและแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้อย่างทันเวลา

4) ควรยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านน้ำรี ทั้งด้านเจ้าหน้าที่และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อรองรับการให้บริการสุขภาพประชาชนที่มีความเสี่ยงจากมลพิษโรงไฟฟ้าถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ อัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่ ระบบปรึกษากับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ระบบส่งต่อผู้ป่วย การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม การจัดการระบบไฟฟ้าให้เสถียร เป็นต้น เนื่องจากเป็นหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิที่ใกล้ชิดกับชุมชนและเป็นหน่วยบริการหลักที่ชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านรวมถึงชาวลาวมาขอรับบริการ

5.3.2 ข้อเสนอจากทีมวิจัยด้านกฎหมาย

ข้อเสนอระยะสั้น

1) ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (3) ประกอบกับพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 11 วรรคแรก เพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการโรงไฟฟ้าหงสา รวมถึงดำเนินการกำหนดมาตรการในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่ได้จากโครงการวิจัยนี้เป็นฐานข้อมูลประกอบ

2) ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน อ. เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 11 วรรคสอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ในการเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลของโครงการโรงไฟฟ้าหงสา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมในฝั่งประเทศไทยรวมถึงมาตรการและวิธีการลดและบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

ข้อเสนอระยะยาว

1) **รัฐไทยควรมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือตั้งหน่วยงานใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน** เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดต่อประสานงานภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศในการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน รวมถึงให้มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนแก่ประชาชนที่ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่ตั้งอยู่นอกเขตประเทศไทย ในการใช้สิทธิต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ **อาทิจังหวัดด้านสาธารณสุข (กระทรวงสาธารณสุข)** ควรเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านการป้องกัน ฝ้าระวัง ความเสี่ยงทางสุขภาพข้ามพรมแดน โดยประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่น อาทิ กรมควบคุมมลพิษ รวมถึงเอกชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ ประชาคมในจังหวัดน่าน มีส่วนร่วมรับรู้ และลงมือติดตามประเมินผลกระทบสุขภาพของตนด้วย

2) **การผลักดันให้เกิดคณะทำงานร่วมฝั่งไทย สปป.ลาว เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน** แม้โรงไฟฟ้าหงสาจะดำเนินโครงการพิเศษหลายโครงการ และในการดำเนินมาตรการการที่เทียบเท่ากับฝั่งลาวในฝั่งไทย แต่กลับขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือการสื่อสารไปยังชุมชน หน่วยงานรัฐของไทย ทำให้การศึกษาดังกล่าวจึงไม่ได้รับโจทย์วิจัยที่ควรทำจริงๆ เพื่อตอบโจทย์ความกังวลของชุมชนฝั่งไทยด้วย จะเห็นได้ว่าในฝั่งลาวนั้นมีตัวแทนรัฐบาลลาวที่กำหนดเป็นผู้ชี้แนะว่าควรต้องทำโครงการพิเศษอะไรบ้างเพื่อติดตาม แต่ฝั่งไทยกลับไม่มีตัวแทนของรัฐบาลไทยที่จะทำหน้าที่ตั้งโจทย์เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ควรต้องมีคณะทำงานร่วมฝั่งไทยลาวเพื่อศึกษาประเด็นต่างๆ ที่สำคัญร่วมกัน และตอบโจทย์ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชน

โดยรัฐไทยทั้งในระดับพื้นที่ และส่วนกลาง ควรดำเนินการให้มีการเจรจากับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน¹⁸⁸ เพื่อจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดน เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ก่อนริเริ่ม

¹⁸⁸ เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวได้กล่าวถึงกลไกการจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมไว้โดยมีการกล่าวถึงข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน และได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าหากเกิดข้อพิพาทลักษณะดังกล่าวขึ้นจะต้องในกฎหมายใดมาใช้บังคับ ในแง่นี้กฎหมายของลาวจึงมีความก้าวหน้ากว่ากฎหมายของประเทศไทย โดยเปิดช่องให้นำข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศลาวเป็นภาคีมาปรับใช้ได้, ดู รัฐบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 มาตรา 77 (ใหม่) ของประเทศลาว

ดำเนินโครงการ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจากโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างไม่มีช่องว่าง โดยอาจใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศลาวเป็นแนวทางในการพัฒนา

3) เอกชนผู้ประกอบการ แม้การก่อสร้างโรงไฟฟ้าในเกิดขึ้นนอกเขตดินแดนของประเทศไทย แต่ความเสี่ยง หรือการป้องกันความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นข้ามแดนมายังประเทศไทย เอกชนผู้ประกอบการควรมีการเตรียมความพร้อมรับมือ อันเป็นไปตามหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary approach) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP)

4) ผลักดันให้เกิดคณะทำงานระดับพื้นที่ คือจังหวัดน่าน โดยประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานกับทางโรงไฟฟ้าหงสา และแขวงไซยะบุรี สปป.ลาว เพื่อพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

5) ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามแดน ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงว่าจะได้รับผลกระทบ (Transboundary EIA/EHIA) รวมถึงรัฐไทยต้องมีกฎหมาย หรือนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขต ความรับผิดชอบก้าวข้ามไปจากอาณาเขตของรัฐ (beyond border)

6) รัฐไทยควรริเริ่ม ผลักดันให้เกิดกฎหมายในระดับอาเซียนเพื่อกำหนดให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนในด้านต่างๆ หรือเกิด “ความเสี่ยง” ฯ จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมในระดับอาเซียนอย่างมีส่วนร่วม (ASEAN Transboundary EHIA, Transboundary Impact Assessment)

5.3.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนผลการศึกษาและการพัฒนางานวิจัยในระยะต่อไป

1) ในส่วนของงานระบบเฝ้าระวังผลกระทบทางสุขภาพชุมชน ทีมวิจัยได้มีแผนที่จะดำเนินการในระยะที่สอง เพื่อเสนอโครงการเสนอต่อ สวรส.ต่อไป

2) เพื่อเป็นการสนับสนุน เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะระยะสั้น ข้อที่ 1 และข้อ ที่ 2 รวมถึงการผลักดันให้เกิดการดำเนินการตามข้อเสนอระยะยาว

ในส่วนของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3) 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 หงสาพาเวอร์ จำกัด) โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อเผยแพร่งานวิจัย และเพื่อริเริ่ม ผลักดันให้เกิดการประสานความร่วมมือในการกำหนดทิศทางการดำเนินการดำเนินงานร่วมกันต่อไป

ภาคผนวก

การถอดเทป เวทีนำเสนอ (ร่าง) รายงานการศึกษา และการรับฟังข้อเสนอแนะเพื่อ ปรับปรุงระบบติดตามตรวจสอบผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นฯ

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2561 เวลา 17.00 -19.00 น.

ณ โรงแรมจันทร์แดงเกสเฮาส์ จังหวัดน่าน

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ได้รับการทาบทามจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่องผลกระทบข้ามพรมแดน เป็นเรื่องใหม่มากๆ เราปฏิเสธไม่ได้เพราะโลกไร้พรมแดน ขุนข้ามไปมา ในบ้านเรามีกรณีศึกษาเรื่องโรงไฟฟ้าถ่านหินที่หาลา ข้ามชายแดนไทย มีความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบมลพิษทางอากาศ จึงเกิดคำถามว่า ในการป้องกันความเสี่ยงในทางกฎหมายมีระบบอะไรที่จะมารองรับในการป้องกันมลพิษข้ามพรมแดนหรือไม่ และในเรื่องสุขภาพของชุมชน ชุมชนได้รับรู้และรับมือกับความเสี่ยงนี้หรือไม่ เป็นจุดเริ่มต้นที่ได้ทำงานร่วมกันกับนักกฎหมาย พอมาดูเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา เรื่องของSDGs เมื่อมีการลงทุนพัฒนาต่างๆ สุดท้ายต้องมาดูมันสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่ ที่สำคัญมันเป็นการร่วมมือกันของประชาคมโลก เขาพูดถึงเรื่องการพัฒนาที่ไม่ทอดทิ้งกัน Inclusive Policy Development

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

ของสุขภาพ ผลกระทบมีการประเมินหลากหลายเครื่องมือที่มีการประยุกต์ใช้หลากหลายศาสตร์ นี่เป็นตัวละคร CHIA ที่นำมาใช้

กระบวนการในการประเมิน มี 6 ขั้นตอน เริ่มจากการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ชุมชนหาคุณค่าหลักของตนเองได้ก่อนโดยใช้ 2 เครื่องมือ คือ แผนที่ชุมชน และตัวโหม่ไถ่ดูการเปลี่ยนแปลงของชุมชน เป็นการประยุกต์ใช้จากด้านมนุษยวิทยา ขั้นตอนที่สองเป็นการศึกษาข้อมูลโครงการและนโยบายในชุมชน เราสร้างกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนให้เข้าใจเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าได้ ขั้นตอนที่สาม เข้าใจเรื่องของสิทธิและกฎหมายที่ตนจะมีส่วนร่วม ขั้นตอนที่สี่เป็นการประเมินผลกระทบและการติดตามประเมินผล ซึ่งงานนี้เราทำข้อ 1 และ 2 เพราะข้อจำกัดด้านเวลา และเป็นพื้นที่ใหม่ที่ไม่มีใครเคยมีใครไป พอเราลงไปพื้นที่จริงๆ เห็นว่าเป็นสุดขอบชายแดนและห่างไกล เราจึงเน้นการค้นหาค่าหลักของชุมชนและสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เขาเข้าใจข้อมูลโครงการ เพื่อให้เขาได้ประเด็นความเสี่ยงต่างๆขึ้นมา

สภาพหมู่บ้านท่านอาจเห็นจากวิดีโอแล้ว สภาพหมู่บ้านเป็นพื้นที่สูง มีแปลงเกษตรปลูกข้าว หม่อน อยู่ในหุบเขา รวมถึงที่อยู่อาศัย เราเริ่มทำงานโดยการประสานความร่วมมือกับสาธารณสุขจังหวัด ขอให้นักวิจัยเราอยู่ที่ รพสต. เป็นเวลา 4 เดือนในการมีวิถีชีวิตร่วมกับชาวบ้าน รวมถึงสังเกตการณ์ทำงานของรพสต.ว่าทำงานอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร มีพยาบาลหนึ่งคนนอกจากนั้นเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

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

คนที่ทำงานกับเราส่วนมากเป็นอาสาสมัคร มาช่วยกันวาด และให้เขานำเสนอ เพื่อให้ฝึกอธิบายบ้านของตัวเอง ตอนแรกจะมีอาการเหนียวอาย แต่ในที่สุดก็สามารถให้สัมภาษณ์แล้ว การทำแผนที่ทำให้เขารู้จักตัวเอง อันนี้คือกิจกรรมวันแรก

ส่วนอันนี้เป็นภาพที่ถูกเก็บมาหลายครั้ง เนื่องจากชาวบ้านต้องทำงาน ไม่สามารถทำทั้งวันได้ นักวิจัยต้องตามไปเติมข้อมูล สุดท้ายจะเห็นว่าชาวบ้านจะเติมรายละเอียดเยอะมาก ชาวบ้านละเอียดมาก ไม่ทิ้งข้อแม้กระทั่งหลังเดียว ชาวบ้านกังวลว่ามลพิษจากโรงงานไฟฟ้าจะทำให้ป่วย จึงลงข้อมูลผู้ป่วยไว้ เพื่อจะให้อ่านอนาคตมีคนป่วยเพิ่มขึ้นหรือไม่ แล้วจึงทำเป็นกราฟฟิคออกมา อันนี้เป็นของชุมชนบ้านน้ำใส

ยุทธศาสตร์หนึ่งในการตรวจแผนที่ คือชาวบ้านชอบไปที่ไหนเราก็เอาไปติดไว้ หรือถ้าเป็นรพสต. ก็ให้เขาดูแผนที่ก่อนตรวจ เด็กๆก็ช่วยตรวจด้วย

เครื่องมือที่สองทำไหมไลน์ดูการเปลี่ยนแปลง เพื่อดูว่าดีด้อยอย่างไร ปัจจุบันเป็นอย่างไร และอยากให้อนาคตเป็นอย่างไร เราลากเส้นให้เขาบอกการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆของชุมชนเป็นอย่างไร ให้เขาเขียนถ้าเขียนไม่ได้เราก็เขียนแทน และให้เขานำเสนอ นี่เป็นวิธีการที่ทำให้เขาเห็นอดีตและเห็นอนาคต

คนนี้เป็นชาติพันธุ์ม้ง มาช่วยเติมว่ามูลนิธิของเขาเข้ามาเมื่อไร อันนี้เป็นสิ่งที่ชาวบ้านสะท้อนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โรงเรียน สถานีอนามัย วิธีการเกษตร เริ่มใช้สารเคมีเมื่อไร ดังนั้นกระบวนการในการทำแผนที่และไทม์ไลน์ จะทำให้เห็นข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของชุมชน

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

สุดท้ายเราก็ผลักดันให้ชาวบ้านออกมาพูดว่ามีข้อกังวลอะไรและเห็นความผิดปกติในพื้นที่ อะไรบ้าง ให้เขียนลงไปในพื้นที่ ส่วนอันนี้เป็นบ้านน้ำช้างพัฒนา ชาวบ้านมาฟังเยอะมาก แม้จะเป็นเวลากลางคืน ชาวบ้านเริ่มตื่นตัวและเริ่มรับรู้สิ่งที่เกิดขึ้น

เมื่อปลายปีที่แล้ว มี ADB เขามีโครงการร่วมกับกรมอนามัย ที่จะดูผลกระทบข้ามพรมแดน เขาลงพื้นที่ โดยได้ประสานงานมาให้ลงมาพื้นที่ และส่งต่อข้อมูลแก่ผู้แทนจาก ADB เป็นครั้งแรกที่ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่อนามัย ลูกขึ้นมาอธิบายข้อมูลที่เขาทำได้

สิ่งที่ได้พบเจอในกระบวนการวิจัยคือ บ้านที่เลือก คือบ้านน้ำช้างพัฒนา และบ้านน้ำลีพัฒนา ที่เลือกเพราะเป็นหมู่บ้านชายแดนก่อนข้ามไปฝั่งลาว หลังจากนั้นไปจะเป็นป่า ชาวบ้านสองฝั่งสามารถเดินข้ามไปมา โรงไฟฟ้าอยู่ติดกับต้นน้ำ ประการมีราวพันกว่าคน การเปลี่ยนแปลงของชุมชนน่าสนใจมาก ที่ยุคแรกก่อนพ.ศ. 2510 ชาวบ้านที่นี้เป็นชาวลัวะ เส้นพรมแดนไม่มีความหมาย ไม่มีการทำเกษตรเพื่อค้าขาย เพาะปลูกเพื่อบริโภค หาของป่า ไม่มีการเพาะปลูกเป็นแปลง เป็นการเพาะปลูกโดยพึ่งป่า ปีพ.ศ. 2510-2526 เกิดพรรคคอมมิวนิสต์ กระทั่งมีการจัดตั้งต่างๆ และมีอิทธิพลต่อชาวบ้าน และการการผสมปนเปกับชาวบ้าน ทำให้ไม่ได้มีแค่ลัวะ หลังจากมีการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์ รัฐไทยจึงตั้งหมู่บ้านขึ้นมาอย่างเป็นทางการ และได้ตั้งชื่อหมู่บ้านน้ำลีพัฒนา และน้ำช้างพัฒนา ดังนั้นประชากรที่นี้ไม่ใช่ชาวลัวะทั้งหมด มีบางส่วน

เป็นลัษะ บางส่วนเป็นคนจากอีสาน ทหารเข้ามาจับบทบาทโดยการสร้างโรงเรียน อนามัย มีโครงการของราชินี ชาวบ้านจึงเริ่มเรียนรู้การปลูกเพื่อขาย ชาวบ้านนับถือผีเป็นหลัก ปลูกข้าวกินเองแต่ไม่ขาย น้ำต่อมาจากภูเขาเป็นประปาภูเขา ไม่มีระบบการกรอง ลำห้วยเป็นแหล่งอาหารระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน เริ่มมีการปลูกเพื่อขาย เริ่มมีการปลูกหม่อน กาแฟ กล้วย ปัจจุบันที่นี้อันนี้เป็นเศรษฐกิจหลัก และเป็นชาเดียวคือ เป็นชุมชนเกษตร 100 % แรงงานส่วนหนึ่งมาจากลาวเพื่อรับจ้างทำนา มีทั้งแบบไปเข้าเย็นกลับ หรืออยู่ค้างคืนแต่ต้องมีเครือญาติอยู่ในนั้น ชาวลาวยรับจ้างทุกอย่างแต่ยกเว้นคือรับจ้างเก็บหม่อน อาจจะเป็นข้อตกลงของโครงการแม่ฟ้าหลวงเพราะหม่อนผิวบาง และกลัวการติดต่อโรคเพราะไม่แน่ใจว่าได้รับการฉีดวัคซีนแล้วหรือไม่ คนลาวยที่มารักษาที่รพสต.ก็จะถูกเก็บค่ารักษาพยาบาลตามราคาทุน บางรายซื้อยากกลับไป บางรายเจ็บป่วยต้องเดินทางมาจากลาว ในตอนกลางคืนก็จะมีคนเดินทางมา จากที่นี้มาลาวยชาวบ้านใช้เวลาเดินทาง 2-3 ชั่วโมง

ข้อมูลที่น่าสนใจคือ ลิกไนต์ที่มาจากเหมืองหงสา มีการปนเปื้อนของโลหะหนัก อย่าง As Pb Mg และ Hg ที่โรงงานไฟฟ้าไม่มีตัวกักปรอท Hg และเครื่องดักจับอื่นๆมีค่าถามเรื่องประสิทธิภาพ ซึ่งมลพิษกระทบต่อสุขภาพและอาจก่อให้เกิดฝนกรด

ระบบเผ่าระวังเน้นเรื่องโรคติดต่อ การเผ่าระวังปรอท แหล่งกำเนิดอยู่ที่ใด เส้นทางรับสัมผัสเป็นยังไง เข้าสู่คนอย่างไร จะเกิดโรคอย่างไร ซึ่งขอเงินจากโรงไฟฟ้ามาพัฒนาระบบ

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

เป็นห่วงชาวบ้านเรื่องของน้ำ อาหาร การเกษตร และอาชีพ เมื่อเป็นแบบนี้จะทำอย่างไรให้รู้ตัวก่อนที่จะป่วย เพราะอาจใช้เวลาหลายปี ถ้าเขาย้ายเข้าเมืองเขามีทักษะอะไรที่ไปทำงานในเมือง จึงมีการทำแผนที่ความเสี่ยง จะทำอย่างไรเพื่อเผ่าระวังความผิดปกติทางการเกษตร ปัญหาเรื่องสารเคมีเรื่องทางทางเดินหายใจ ที่สำคัญชาวบ้านจะทำอย่างไรให้หน่วยงานรัฐมาเกี่ยวข้อง อย่างเกษตรตำบล เพราะเขาอยากทราบว่าการที่ใบกาแฟไหม้เกิดจากอะไร หม่อนไม่ออกดอกเกิดจากอะไร ภาครัฐทั้งการเกษตร สาธารณสุข ชลประทาน มาร่วมทำงานกับชาวบ้านวางระบบเผ่าระวังร่วมกัน

ข้อเสนอแนะของเราคือ คือควรมีการพัฒนากระบวนเผ่าระวังร่วมกันระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และรพสต. เพราะตอนนี้โรงพยาบาลเฉลิมพระเกียรติมีการป้องกันโรคติดต่อ แต่เรื่องปัจจัยอื่นๆ

ที่เกี่ยวกับชุมชนยังไม่มีระบบ ถ้าเราสามารถพัฒนาระบบ ร่วมกับข้อมูลของโรงพยาบาล ผ่าน สสจ. สธ. ร่วมกับหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อม และพยายามทำงานร่วมกับโรงไฟฟ้า เพื่อให้มีการเฝ้าระวังที่ครอบคลุมมากขึ้น ในระดับกระทรวงที่ยังมีอำนาจไม่พอ ยังมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รัฐบาลไทย เป็นกลไกร่วมกับรัฐบาลลาวได้ ข้อค้นพบนี้ ต่อไปจะพัฒนาเป็นระบบเฝ้าระวัง ชุมชนประเมินผลกระทบด้วยตนเองร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงสิ่งแวดล้อมทำงานร่วมกับประเทศลา ให้มีข้อมูลเพื่อป้องกันและลดผลกระทบ

อาจารย์ดร. ไพศาลพาณิชย์กุล อาจารย์หน่วยเรียกข้อเสนอนี้ว่าอย่างไร

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ระบบเฝ้าระวังผลกระทบโดยชุมชน

อาจารย์ดร. ไพศาลพาณิชย์กุล อยากฟังความเห็นจากทุกท่านก่อน

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 (อ.ธนพล) เป็นงานที่มีข้อมูลที่จำเป็นเยอะ ทางวิศวะเราสามารถนำข้อมูลไปทำต่อเยอะ เห็นด้วยกับเรื่องการเฝ้าระวัง โดยชาวบ้าน เพื่อตอบโจทย์ตัว core value ของชาวบ้านว่าอะไรที่ไต่ถามกังวล เป็นเรื่องของการ scoping ที่ตอบโจทย์จริงๆ เพราะบางครั้งเราทำ EIA หรือ EHIA เราไม่ได้ตอบโจทย์ไต่ถามจริงๆ

ข้อเสนอแนะ เป็นงานที่ผมมองออกว่าในอนาคตจะเกิดอะไรขึ้นได้ คือในทางวิศวกรรมสามารถทำแบบจำลอง เป็นสิ่งที่เราจะทำอยู่แล้ว เป็นงานนักศึกษาปริญญาเอกคนหนึ่งที่ทำแบบจำลองอากาศ (air mock) ตรงไฟฟ้าจากน่าน สามารถดูได้ว่ามลพิษตัวไหนที่มีโอกาสภาวะคุกคามของสิ่งที่ชาวบ้านกังวล ไม่ต้องวัดทุกตัวเพราะชาวบ้านอาจมีประเด็นอยู่มาก แต่เราสามารถจำลองเอากรณีที่เราร้ายที่สุดโดยไม่เดินตามระบบ เป็นกรณีที่เราแบบล้มเหลว เช่น ปล่องมลพิษเกินมา 3 เท่า จะ ทำเกิดอะไรขึ้นถ้าระบบล้มเหลว เกิดผลกระทบอะไรที่เป็น core value ชาวบ้าน ดูโอกาสเกิดเพื่อให้เรา screen การเฝ้าระวัง ปัจจัยเสี่ยงอาจจะเหลือแค่ 5 ทำให้การเฝ้าระวังลงรายละเอียดได้มากขึ้น จึงมองว่าขั้นต่อไปน่าจะจับกับหลักวิศวะ เพราะสามารถทำแบบจำลองอากาศได้ จริงๆแล้วมีค่า PM 2.5 ที่จะทำให้การฟอร์มในแก๊สเหมือนที่ฮาร์วาร์ดทำ แต่ที่นานใกล้มาก จริงๆแล้วจะยังไม่มีมีการเปลี่ยนรูป ดังนั้นเท่าที่ดู มลพิษอะไรก็ตาม สามารถใช้แบบจำลองนี้ได้ พอเรารู้ว่ามลพิษใดที่มีโอกาสมาถึงเป็นเป็นภาวะคุกคาม เราก็จะช่วยชาวบ้าน screen

ต่อมาเราต้องทำตัว(indicators)อินดิเคเตอร์ของมลพิษ อย่างเช่น ใน EIA จะทำค่ามาตรฐานสุขภาพว่า PM ไม่เกินเท่านี้ พรอทไม่เกินเท่านี้ แต่เรื่องของผลผลิตของการเกษตรจะทำให้ผลผลิตไม่ติด ต้องมีการไปดูงานศึกษาเก่าๆว่าฝุ่น ความชื้นเท่าไร ก็ไม่ใคร่กระทบต่อตารางเมตร จะกระทบ จึงไม่ใช่อินดิเคเตอร์ทั่วไปที่หาง่าย แต่แบบจำลองสามารถตอบได้ ต้องดูว่า

ชาวบ้านต้องการทราบจากพีชอะไร อาจดูพีชใกล้เคียง เพราะบางอันไม่มีงานวิจัย หรืออาจเสนอว่ามีข้อมูลอะไรที่ต้องทำเสริมซึ่งอาจต้องงานกับทางเกษตรด้วย งานนี้ก็เห็นฐานละว่าจะเอาไปทำอะไรต่อได้บ้าง น่าจะดีในการ screen

อาจารย์สมพร เพ็งคำ มีความเป็นไปได้หรือไม่ เพราะเราให้ชาวบ้านในการให้ข้อมูลในเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งเราสามารถเป็นอินดิเคเตอร์ง่ายๆ เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ที่นำมาปรับใช้กับข้อมูลกับทางการหรือนักวิชาการ เป็นไบโอมาร์กเกอร์ชัดๆ หรือพัฒนาแอปง่ายๆ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 เป็นแนวทางที่น่าสนใจ จริงๆแล้วเชื่อว่าทำได้ และล้ำสมัยพอสมควร การทำไบโออินดิเคเตอร์ เช่นฝุ่นตกลงใบไม้เป็นตัวเก็บหลักฐานที่ดีระดับหนึ่ง เราอาจกำหนดดัชนีหนึ่งๆขึ้นมา เช่นดอยสุเทพอินเดกซ์ เมื่อมองไม่เห็นดอยเท่กับว่ามีมลพิษ มีฝุ่นเท่าไร ฝุ่นตกบนใบไม้ สีนีมีฝุ่นเท่าไร เราต้องรู้ค่ามาตรฐานที่เราพัฒนาขึ้นมาให้สอดคล้องที่ ชาวบ้านกังวล

อาจารย์ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล ที่บอกว่าไม่ต้องใส่ทุกตัวที่เป็นความเสี่ยงหมายความว่า ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นแล้วหรือ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 ยังไม่ได้ข้อสรุป เราต้อง screen ด้วยแบบจำลองก่อน ถ้าเป็นงานวิเคราะห์ จะต้องทำตามแบบจำลอง อะไรตกไม่ตก ส่วนมากเรื่องสุขภาพ น้อยคนจะไปสัมภาษณ์ชาวบ้านว่ากังวลอะไร แต่จะไปดูว่าในพื้นที่นี้มีปัจจัยอะไรบ้างแล้วไปวิเคราะห์ แม้เป็นไปตามหลักวิชาการแต่เป็นการคิดไปเอง พยายามที่ทำด้วย CHIA สโคปมันดีกว่า มันตอบโจทย์ การทำแบบจำลองถ้า receptor ไม่ชัด เราจะยิ่งไม่ชัด จะไม่ทราบข้อมูลจริง การได้ข้อมูลจริงๆจากชาวบ้านน่าเชื่อถือมากกว่า ในทางวิเคราะห์ง่ายกว่า จะทำให้เราตอบโจทย์ได้ชัดเจนว่ามลพิษเท่านี้จะเกิดผลอะไรที่ชาวบ้านกังวล ซึ่งอาจจะไม่มีเลย พัฒนาแต่ละเรื่องให้ชัดเจน หา index เฉพาะตรงนั้นให้ลึก

อาจารย์นันทม คงเจริญ จากที่ตั้งตรงไฟฟ้ามาถึงน่าน ถ้ามาตามทางมันยังไกล ถ้านับจากรัศมีมันจะใกล้กับโรงไฟฟ้า พี่มีข้อเสนอว่าผู้ประกอบการยังต้องรับผิดชอบ ในทางวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมมีหลักการอะไรมายืนยันสิ่งนี้หรือช่วยsupport เรา

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 จะตอบได้ต้องรู้ Main point ก่อน ตัวสิ่งที่ได้รับผลกระทบ receptor คืออะไรเช่นถ้าดูเรื่อง health อย่างเดียว มลพิษที่จะมาถึงคน ค่ามาตรฐานที่ยอมรับได้คืออะไร แต่ตอนนี้ receptor มากกว่าคน มีเรื่องการประกอบอาชีพ ทรัพยากร ถ้าลองรันแบบจำลองว่าสิ่งที่จะมีผลกระทบ คลุมรัศมีเท่าไร ถ้าพูดถึงมลพิษที่ใกล้ๆอย่างปรอท กับ PM2.5 จะไปไกลกว่าน่านเยอะมาก

อาจารย์นันทม คงเจริญ จริงๆแล้วเรากำลังกังวลน้ำและอากาศ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 ห่วงโซ่อาหารก็น่ากังวลว่าจะสะสม ถ้าสำรวจปรอท รันอากาศ น่าจะผ่าน แต่เรื่องการตกสะสม transform แล้วมักจะไม่ว่านรอดไป ส่วน PM ถ้ารันอากาศน่าจะ ไม่ผ่าน

อาจารย์สมพร เพ็งคำ พื้นที่ที่เราสำรวจเป็นพื้นที่เพาะปลูกอาหาร เป็นพืชอาหาร ส่งแปรรูปขาย การสะสมในห่วงโซ่อาหารไม่มีใครดู หรือเฝ้าระวัง

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 เราทำbaseline ปรอทมันปริ่มมาก เพราะมีในธรรมชาติแล้ว อะไรที่สะสมมาก ค่อนข้างน่าเป็นห่วง ตอนเราเก็บแล้วขณะโรงไฟฟ้ากำลังเดินเครื่อง1ส่วน3ก็เป็นไปแล้วแบบปริ่มค่าที่ไม่ปลอดภัย 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 และตอนนี้มีอัตราปริ่มแล้ว จุดนี้ควรตระหนักแล้ว

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 ถ้าจะทำจริงๆเราต้องเปิดใช้งานแบบจำลองด้วย เพราะเรามีเบสไลน์แล้ว ว่ามันจะตกกี่ปี เรามีแบบจำลองของอเมริกาด้วยว่าจะสะสมได้เท่าไร และต้องซื้อฐานข้อมูล เป็นสิ่งที่ต่อไปผมจะดำเนินการ ข้อมูลลมที่ทำEIA ของไทยเชื่อถือไม่ได้เพราะมีช่วงลมนิ่งมาก จะทำให้คำนวณแล้วข้อมูลมลพิษจะต่ำกว่าความเป็นจริง (ซื้อข้อมูลเมการาคา 6 หมื่นบาท)

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ที่เดิมได้เลยก็เอาข้อมูลนำเสนอเกี่ยวกับข้อมูลทิศทางลม และเบสไลน์ใส่เข้าไปเพื่อให้เห็นความเสี่ยง แต่ตอนนี้ยังตอบไม่ได้ชัดเจนเพราะยังไม่ได้รันโมเดล

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่3 แต่ไม่เป็นไร เพราะจะได้กระตุ้นให้มีการตระหนักว่าเราขาดแคลนข้อมูลอะไรบ้าง

อาจารย์สมพร เพ็งคำ ไซ จะได้ให้เห็นความเสี่ยง สิ่งที่เราไม่รู้ว่ามีอะไรบ้าง สิ่งที่ต้องทำต่อ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 2 ที่ผมอย่างชี้ให้เห็นคือ คนขายขอบไม่ได้ถูกใส่ใจจากรัฐเท่าไรหรอก จึงคิดว่า สิ่งที่เกิดขึ้นควรจะเชื่อมโยงมาสู่คนในเมือง น่าจะทำให้คนที่เหลือต้องตระหนักได้แล้ว

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 1 เมื่อเป็นปรอท 0 จะไม่ wait position คือจะไม่ต่งง่าย ๆ จึงแพร่ไปได้ไกล แต่ถ้าโดนฝนชะ มันจะตกใกล้ ปรอท 90% เป็นไอ จะลอยไปเรื่อยๆ เมื่อเป็นไอ ปรอทมันจะค่อยๆ ออกซิไดซ์ โดยไอโซนบ้าง อะไรบ้าง ค่อยๆ เปลี่ยนเป็นปรอท 2 ในระยะไกล แล้วค่อยๆ ตกลงพื้นโลก (half live) โดยครึ่งชีวิตของปรอทศุนย์มีเวลา 7 วัน

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 3 (อ.อาภา) ที่แม่เกาะเคยมีการเก็บตัวอย่างดินและข้าวเปลือกในพื้นที่ห่างจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน 30 กิโลเมตร วัดปรอท ปรากฏว่าพบปรอททั้งหมดในพื้นที่ 30 กิโลเมตร อันนี้เป็นลักษณะหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าจะมาถึงนานแน่ๆ แต่ปรอทจะค่อนข้างซับซ้อนเพราะมีอยู่ในรูปปรอท 0 เป็นไอ และรูป particle phase ที่เกาะอยู่กับฝุ่น ถ้าโดนฝนก็จะลงมาเป็น dry deposition หรืออยู่ในรูปของฝุ่น ที่อยู่ในตัวได้เลย ถ้าลงมาในรูปฝนตกจะเข้าสู่ในห่วงโซ่อาหารได้ง่าย การที่จะใช้ชาวบ้านวัดปรอทค่อนข้างยาก เพราะเป็นเรื่องซับซ้อน เพราะปริมาณความเข้มข้นในสิ่งแวดล้อมนั้นต่ำมาก ประเทศไทยเองก็วัดได้ไม่กี่ที่ พูดถึงเป็น PPT ไม่ใช่ส่วนในล้านส่วน มันน้อยกว่านั้น จริงๆ แล้วเหมือนเราจะเน้นเรื่องมลพิษในอากาศ แต่ไม่ค่อยทราบเรื่องน้ำไม่เห็น tollpro เลยไม่ทราบว่าจากเหมือง น้ำใต้ดินจะเชื่อมมาถึงพื้นที่ยังงัย เพราะไม่เห็นภาพความสูง ว่าตรงไหนสูงหรือต่ำ เพราะที่แม่เกาะพบการปนเปื้อนสารหนูในน้ำเยอะจากการทำเหมืองแร่ จะมีมลสารที่เกิดจากเหมืองแร่และโรงไฟฟ้า และที่ทิ้งขี้เถ้า ซึ่งเป็นแหล่งอีกอันหนึ่ง ต้องดูว่าเส้นทางน้ำจากเหมืองหงสาวมาจนถึงน่านรีเปลา มาทางข้างล่างก็ได้ มาทางฝนได้ อันนี้ต้องดูเชิงรายละเอียด

ส่วนที่ให้ชาวบ้านสามารถทำอะไรได้ง่ายๆ ได้ อีกวิธีที่จะดูว่าพื้นที่เรามีการปนเปื้อนของมวลสารทางอากาศจากโรงไฟฟ้า ง่ายๆ แต่ไม่บอกในเชิงปริมาณ คือ การเก็บตัวอย่างฝุ่นละออง แล้วดูจากฝุ่นผ่านกล้องจุลทรรศน์ที่กำลังขยายสูงๆ ที่จุฬาก็มีกล้อง กลุ่ม fly ash (เถ้าลอย) จะเป็นกลมๆ วาวๆ ฝุ่นที่มาจากเหมือง จากดิน ฝุ่นที่มาจากการเผาไหม้ กับฝุ่นที่มาจากโรงไฟฟ้าจะมี morphology ต่างกัน รูปร่างต่าง แต่ไม่สามารถบอกเชิงปริมาณได้ รู้แต่ว่าเจอ แต่ต้องเก็บตัวอย่างในที่ที่เหมาะสมถึงจะเจอ ประเด็นเรื่องการเลือกสถานที่เก็บตัวอย่างสำคัญมาก เพราะที่ตั้งไม่ดีก็จะไม่เจอ

อีกเรื่องที่ญี่ปุ่นชาวบ้านเก็บตัวอย่างเรื่องกรด เพราะพบซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่ญี่ปุ่นวัดด้วยการวางกระป๋องบนหลังคาเพื่อดูการกัดกร่อน วางไว้และสังเกต หรือใช้กระดาษลิตมัสวัด

จากน้ำฝน มีรพ.สต.ก็น่าจะทำได้ หรือใช้ผ้าขาวเก็บฝุ่นในอเมริกา ชาวบ้านใกล้โรงเหล็ก มีการเก็บฝุ่นที่หน้าต่างบ้านทุกวัน ใส่ขวดไว้365 วันและนำไปพองศาล

อีกอย่างที่ชาวบ้านทำได้คือการพัฒนาแบบบันทึกมลพิษ ชาวบ้านทำได้ ว่าเขาเจอกลิ่นหรืออะไรผิดปกติ ให้ชาวบ้านบันทึก ซึ่งเราสามารถนำข้อมูลมาเป็นข้อมูลสถิติเชิงวิทยาศาสตร์ได้ เป็นงานวิทยาศาสตร์ชุมชน ต้องออกแบบว่าแบบบันทึกเป็นยังไง ที่ต่างประเทศทำกันจะทำให้ใกล้โรงกลั่นน้ำมันที่มีปัญหาเรื่องกลิ่นเยอะ มีแบบบันทึกให้ชาวบ้านบันทึก ซึ่งสามารถประสานกับทาง Thai PBS ซึ่งพัฒนาแอปพลิเคชันชื่อ seesite เราสามารถ marks จุดที่มีปัญหาลงไปในแอปฯ ได้ จะได้ข้อมูลสถิติ ที่เป็นข้อมูลเชิงชุมชน แต่งานทางวิทยาศาสตร์อาจต้องพึ่งอาจารย์ปอม ที่น่าไม่แน่ใจว่าจะโดนผลกระทบจากแม่เกาะด้วยหรือไม่ในบางฤดู ที่บอกว่าปริมๆแล้วไม่รู้ว่ามีมาจากไหนบ้าง มาจากจีนรีเปล่า แต่อยาก**ให้กังวลเรื่องสารหนู**ไปอีกเรื่อง เพราะที่แม่เกาะเจอเยอะ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 4 จริวๆเรื่อวอินดิเคเตอร์ก็คิดไว้เหมือนกันว่าน่าจะมีอะไรที่เป็นรูปธรรม สามารถทำได้สองข้อ เป็นเบสไลน์ที่ชุมชนร่วมทำและอีกเรื่องเป็นการเสริมแรงภายในชุมชน พอได้เบสไลน์แล้ว โดยเฉพาะคอมมูนิตีแม๊ป แต่ขอพูดในเชิงประชากร ประชากรเรามีDSF หรือ HDSF ที่รวมเรื่องสุขภาพไปด้วย แต่จะไปดูที่มาตรวจวัดที่วัดท้ายๆอย่าง อัตราการตายของเด็กหรือมารดา ผลกระทบมันเกิดขึ้นเร็ว เราไม่น่าจะรอไปถึงการเจ็บป่วยหรือการตาย เราควรจะ มีแมทริกซ์ จากที่ข้อมูลจากชาวบ้าน เกี่ยวกับสุขภาพของประชากร และการเปลี่ยนแปลงของประชากร เกิด ตาย ย้ายถิ่น เก็บโดยประชากรจะดีที่สุด แรงงานที่เข้ามาไม่ใช่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายทั้งหมด ดังนั้นคนในชุมชนเป็นคนคัดกรองที่ดีที่สุด และจะขึ้นมาเป็นอินดิเคเตอร์ไม่ใช่ใช้เพื่อนักวิชาการเท่านั้น ควรให้ชาวบ้านอ่านรู้เรื่อง รู้ทั้งวิธีการเก็บและวิธีการวัด อีกเรื่องคือคอนเทมินชั่น พาร์เวย์ ไม่ใช่แค่ดูใบไม้ไหม้แล้วจบ ต้องไปดูว่าเมื่อใบไหม้แล้วต่อไปดูอะไรต่อ สองสาม สี่ นักวิชาการต้องช่วยคิดเพื่อเวลาประชาชนจะนำไปใช้ อันนี้เป็นงานโมเดลต้นแบบที่จะเอาไปใช้ อีกเรื่องจะเอาไปใช้คือคู่เปรียบเทียบ ถ้าคุณสามารถหาคู่เปรียบเทียบได้ทั้งฝั่งไทยละลาวจะดีมาก ฝั่งไทยอาจหาซังสองชุมชน ที่ใกล้และไกลจากโรงไฟฟ้า แล้วแต่ข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมหรือวิทยาศาสตร์ ที่จะไม่ได้รับผลกระทบ นั่นหมายความว่าถ้าชุมชนที่มีเบสไลน์คล้ายกัน อยู่ไกลออกไปถ้าเขาดำเนินชีวิตปกติเขาจะเป็นแบบนี้ ดังนั้น การเปรียบเทียบจึงจำเป็น เพื่อให้ผลน่าเชื่อถือ แล้วบอกว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริงๆ เพราะการมาเก็บข้อมูลหลังที่โรงไฟฟ้าเปิดมาแล้วทำให้ข้อมูลด้อยไป อีกเรื่องน่าได้รับการประกาศจาก WHO ว่าเป็น save community ซึ่งมีดัชนีเกี่ยวกับดัชนีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ถ้าเราเล่นตัวนี้ ไม่ว่าจะลมจะพัดไปไกลแค่ไหนก็ต้องดูแลน่าให้เป็นsave community อยู่ดี

อาจารย์สมพร เพ็งคำ การเป็น save community จะประเมินอย่างไร

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 4 เป็นของ WHO มีราว 10 อินดิเคเตอร์ สามารถถูกถอดได้ จากตัวรายงาน ในรายงานจะบอกว่ามีประชากรเท่าไร แต่ไม่บอกว่าชาย หญิงเท่าไร เพราะจำเป็นที่เราจะนำไปใช้ในอนาคต การใช้คำว่าคนต่างด้าว เราเข้าใจว่าเป็นถ้อยคำทางกฎหมาย แต่เราจะไม่ค่อยสบายใจเท่าไร แต่เป็นไปได้หรือไม่ที่จะหาว่ามีกลุ่มคนเหล่านี้เท่าไร อย่างไร เวลาที่เราศึกษาจะมีกี่คน เพื่อให้เห็นการเข้าออกของคนในชุมชน เพราะเราไม่ทราบว่าการเข้าออกพื้นที่ของคนในชุมชนมีผลต่อระบบสุขภาพด้วยหรือไม่ ถ้าไปดูข้อมูลสุขภาพของ รพสต. จะเป็นข้อมูลของทั้งหมดหรือไม่ หรือว่าแยกเป็นคนในหรือนอกพื้นที่ พอเห็นว่าในข้อมูล ไม่แน่ใจว่าชุมชนอยู่ในทิศทางใดของเหมือง เพราะจะสามารถบอกถึงระบบน้ำ รวมถึงอากาศ ทิศของที่ตั้งจะเป็นตัวบอกทางลมในฤดูกาลต่างๆ ข้อมูลหลังๆ มีการอ้างแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ควรจะมีการอ้างอิงข้อมูลที่ชัดเจน เพราะในอนาคตเมื่อมีการนำข้อมูลตรงนี้ไปใช้ จะสามารถมารบอบอกได้นำข้อมูลมาจากไหน ไม่อย่างนั้นจะเป็นปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ บนพื้นฐานของการจะนำหลักฐานฉบับนี้ไปเป็นพยานหลักฐานในฐานะ

อาจารย์ดร. ไพศาลพาณิชย์กุล ต่อบไปในส่วนของทีมกฎหมาย เนื่องจากเราส่งเอกสารให้ทุกท่านแล้ว จึงอย่างฟังคอมเมนต์ของแต่ละท่านมาก

อาจารย์สงกรานต์ บ้องบุญจันทร์ ผมและอาจารย์นันทนรับผิดชอบตอบคำถามหลักคำถามเดียว คือ มีกลไกอะไรบ้างทั้งในไทยและลาว ที่จะจัดการปัญหามลพิษข้ามพรมแดนอันดับแรก มาดูว่าทำไมเรื่องนี้ถึงสำคัญ ในมุมของกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าเรามีสิทธิอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเชื่อมโยงกับสิทธิในการมีชีวิตอยู่ สองสิทธินี้เป็นปัจจัยเอื้อให้มนุษย์มีชีวิตต่อ เป็นฐานที่ทำให้สิทธิในการมีชีวิตอยู่เป็นจริงในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันเป็นฐานให้รัฐมาจำกัดสิทธิประชาชนเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อมด้วย โดยกฎหมายไทยจำแนกเป็นสามประเด็น 1 กฎหมายอะไรบ้างที่รับรองสิทธิมีชีวิตและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี 2 มีกฎหมายอะไรที่กำหนดมาตรการเพื่อปกป้องสิทธินี้ 3 มีกลไกอย่างไร

อย่างแรก ดูจากรัฐธรรมนูญปี 2550 เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 พูดถึงสิทธิการมีชีวิตอยู่และการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย ในมาตรา 67 นอกจากนี้ยังปรากฏในพ.ร.บ. สุขภาพ แต่ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ได้พูดถึงอย่างชัดเจน จึงไปดูคำสั่งศาลปกครองสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญ 2557 มีการตีความว่า สิทธิชุมชนและการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในมุมของกฎหมายเป็นเรื่องจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ แม้ไม่ถูกเขียนไว้แต่สามารถมีผลบังคับ ในแง่ปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนไว้อย่างชัดเจน แต่จากคำสั่งศาลปกครองนี้และพ.ร.บ.สุขภาพได้กล่าวถึงอย่างชัดเจน

ต่อมาในแง่ของมาตรการ ในรัฐธรรมนูญเขียนไว้ในเรื่องของารมีส่วนร่วม สิทธิในการรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร และหน้าที่ของรัฐในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในรัฐธรรมนูญ 2560 เหล่านี้ ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีในสิ่งแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ในกฎหมายลำดับรองก็ เขียนรับรองไว้ ประการแรกคือ การเขียนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการ อนุมัติโครงการขนาดใหญ่ที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการป้องกันสิ่งที่จะเกิดขึ้น พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พูดถึงการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่พูดถึงการอนุมัติ อนุญาต และการกำกับควบคุมกิจการที่ เฉพาะเจาะจงกรณีนี้คือโรงไฟฟ้าหงสา

อย่างที่สามคือ กลไกที่จะทำให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิเป็นจริงในทางปฏิบัติ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นหน่วยงานทางสาธารณสุข พูดถึงเรื่องสุขภาพทั่วไป การศึกษาเกี่ยวกับภัยคุกคามทางสุขภาพ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบาย สาธารณะ กลุ่มที่สองดูเรื่องการควบคุมมลพิษและป้องกันสิ่งแวดล้อม คือ กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ควบคุมมลพิษและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ร่วมมือกับต่างประเทศในการจัดการมลพิษ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม กลุ่มที่สามคือ หน่วยงานอนุมัติ อนุญาต คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องการออก ใบอนุญาตโรงงานไฟฟ้า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจออกใบอนุญาตโรงงาน กรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตในการทำเหมือง หน่วยงาน เหล่านี้มีหน้าที่ตามมาก็คือการกำกับควบคุมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หน้าที่ของเขามีสองด้าน คือการอนุมัติและการควบคุม

ส่วนที่สี่คือ ศาล เป็นไปได้คือศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจการพิจารณา ต่างกัน ศาลยุติธรรมจะเป็นคดีละเมิด ข้อสังเกตแรกคือ ทั้งสองศาล มีการปรับตัวโดยมีการตั้ง ศาลคดีสิ่งแวดล้อมในทั้งสองศาล โดยมุ่งหมายให้การพิจารณาคดีเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ มากขึ้น ประการต่อมา การออกกฎหมายไม่มุ่งไปที่ประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดน ถ้าเกิด ปัญหาในไทยจะจัดการปัญหาอย่างไร และเราไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบประเด็นผลกระทบข้าม พรมแดนซึ่งเป็นผลสืบเนื่อง กลไกและกฎหมายที่มีอยู่ทำหน้าที่ป้องกันปัญหามลพิษ ภายในประเทศเท่านั้น ต่อไปจะเป็นส่วนของอาจารย์นัทน

ในส่วนของประเทศลาว แบ่งเป็นสามกลุ่มเช่นกัน ในรัฐธรรมนูญกล่าวถึงแต่สิทธิในการมี ชีวิตเท่านั้น ซึ่งก็คล้ายๆกับนานาประเทศที่สามารถตีความว่าการมีชีวิตที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของการมี ชีวิต สองคือการกำหนดหน้าที่ของรัฐ และประชาชนในการปกป้องสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการร้องทุกข์ มีการกำหนดให้โรงไฟฟ้าต้องทำ EIA พูดยถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมกฎหมายว่าด้วยไฟฟ้า พูดยถึงการจัดทำรายงานผลกระทบจากการทำโรงงานไฟฟ้า ในแง่ของหน่วยงานที่ดูแลเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ โดยกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่จะกำกับควบคุมการประกอบกิจการพลังงาน ส่วนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะดูแลเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมและEIA เป็นหลัก

ที่น่าสนใจที่เราอาจเรียนรู้จากลาวคือ ลาวมีการพูดยถึงการแก้ไขข้อขัดแย้งในทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ระหว่างการร่างกฎหมาย ลาวมีการคำนึงถึงเรื่องผลกระทบข้ามพรมแดน เมื่อเกิดปัญหาจะจัดการอย่างไร นอกจากนั้นยังพูดยถึงเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นกฎหมายลาวเขียนให้ต้องใช้กฎหมายลาวเป็นหลัก ตามด้วยสนธิสัญญา และกฎหมายระหว่างประเทศตามลำดับ ในแง่กฎหมายลาวมองถึงเรื่องปัญหาที่อาจเกิดกลไกจัดการปัญหาในระดับหนึ่ง ในปี 2555 เป็นหลักการกว้างๆ ไม่มีการกำหนดตัวละครหลัก และยังไม่พูดยถึงเรื่องการคุ้มครองเหยี่ยวรายผู้ได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตามกฎหมายลาวมีความก้าวหน้ามากกว่าไทย

ข้อค้นพบคือ ยังมีช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตที่ดีและการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งสองประเทศ เพราะไม่มีกลไกคำนึงถึงการจัดการอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะในไทย เพราะในอดีตยังไม่มีโครงการขนาดใหญ่ตามตะเข็บชายแดน แต่ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ไทยมีแนวโน้มที่แสวงหาพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้าน แนวโน้มที่ไทยจะทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น

ข้อเสนอระยะสั้น ชาวบ้านในพื้นที่ฝั่งไทยมีสิทธิขอให้รัฐดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากโรงไฟฟ้าหงสา สองขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลจากโรงไฟฟ้าหงสาในผลกระทบที่อาจเกิด ที่แน่ๆ กฟภ. มีข้อมูลแน่ แต่ยังไม่เปิดเผย ข้อเสนอระยะยาว ควรมีการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเมื่อมีปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดนซึ่งสัมพันธ์กับลาว สอง แนวโน้มที่รัฐไทยมีแนวโน้มที่จะหาพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น รัฐไทยควรมีหน่วยงานจัดการปัญหาผลกระทบข้ามพรมแดนด้วย สาม หน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ไปดำเนินโครงการต้องจัดทำ EIA ที่มีมาตรฐานไม่น้อยกว่าที่ทำในประเทศไทย ส่วนต่อไปเป็นเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอาจารย์นัทมน

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

สาระสำคัญที่ยากชวนทุกท่านดู คือ จากเดิมพวก Stockholm 1972 เป็น soft law รวมถึงรายงานการวิจัยเช่นกัน แต่ว่าสิ่งที่ยากพูดถึงต่อไปนี่คือการกล่าวว่าเหล่านั้นไม่ใช่ soft law อีกต่อไป จากการอ้างอิงตาม UN resolution รัฐสมาชิกต้องทำกฎหมาย เป็นกลไกกฎหมายระหว่างกันเพื่อรับรองเรื่องอธิปไตย และความรับผิดชอบของรัฐ

กฎหมายต่างๆอย่าง Paris agreement รวมถึง Ramsar Convention ถ้ามีการก่อกมลพิษขึ้นตามหลัก PPP ผู้ก่อกมลพิษต้องรับผิดชอบ ไม่ว่ามันจะข้ามแดนไปที่ไหนก็ตาม ตอนแรกก็เกรงเหมือนกันว่ามันเป็นเพียง soft law จึงอยากฟังความเห็นของท่าน

การยกระดับการเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เพราะตอนแรกเป็นการเขียนสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีพันธกรณี อย่างใน Paris agreement รวมถึง Ramsar Convention UNFCCC มีกระบวนการคู่ภาคีมีกระบวนการให้รัฐดำเนินการตาม อย่างแรก มันจะไม่ใช้กฎหมายจารีตอย่างเดียวแต่มีสนธิสัญญารับรองเอาไว้ ซึ่งล๊อคกับเคสที่จะพูดต่อไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ยืนยันแล้วว่า จะเป็นการอ้างลอยๆ

เรื่อง ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ transporter corporation ไปดูจากฐานข้อมูลที่ทีมวิจัยทำจะเห็นองค์ประกอบของการข้ามแดน ไม่ว่าจะเป็นที่ทวายก็มีความคล้ายคลึง มีความเกี่ยวข้องกับรับไทย ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี ไม่ได้คาดหวังจะไปฟ้องร้อง การทำ EIA การตรวจสอบระหว่างกัน เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดี และการบริหารจัดการที่ดี จนเราไปถึงขั้นของ SDGs ในส่วนของกิจการพลังงาน กระบวนการผลิตพลังงานต้องเป็นพลังงานสะอาด

SDGs มีสภาพบังคับแค่ไหน ไทยมีแผนพัฒนาฯ ลาวมีบ้านปูโฆษณาหนักกว่ามีการทำ CSR และ SDGs ด้วย แต่ปัญหาคือหยุดแค่মনพรมแดน ซึ่งจริงๆไม่จริงเป็นอีกประเด็น ถ้าดูจากรัตมิจากงานของท่านอื่น เทียบว่าความรับผิดชอบไม่ได้หยุดแค่นั้น เพราะมันแผ่ขยายไปทั่วบ้านปูต้องทำ CSR กับเราด้วย และ Business and Human Rights ขอยกเป็นหลักการพื้นฐานเท่านั้นก่อน

อย่างที่ได้อ่านไป มุ่งเน้นให้ผู้ประกอบการมาสนใจชาวบ้านที่อาจได้รับผลกระทบ อาจต้องอาศัยหลักการทางด้านวิทยาศาสตร์มาช่วยในการสนับสนุนว่า ไม่ใช่แค่การนับเส้นเขตแดน แต่มันคือรัศมีของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ย้อนกลับไปในหลักการที่ได้กล่าวมาว่า ไทยและลาวมีข้อผูกพันระหว่างกันตามมติกฎหมายระหว่างประเทศ UN resolution คู่กรณีมีหน้าที่ต้องทำ ซึ่งโดยทั่วไปเป็น recommendation ซึ่งสามารถยกระดับเป็น legal binding ได้ถ้ามีผลกระทบต่อความปลอดภัยและสันติภาพ อ้างอิงจาก UN Charter ดังนั้นถ้าถึงขั้นนั้นจริงๆ อาจจะไปกับมือลาว ว่าต้องทำ

ในเรื่องของ share holder ผู้ประกอบการจะมีความรับผิดชอบที่จดทะเบียน ส่วนผู้ถือหุ้นที่มีส่วนของไทยด้วย ในแง่ของกฎหมายภายในของ US ที่วางหลักให้ผู้ประกอบการและผู้ถือหุ้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อจูงใจว่าตอนนี้มีหลักการเรื่องนี้แล้ว มีความคาดหวังสองประการ คือ ทำ EIA ในฝั่งไทย เป็น CHIA ของอาจารย์หนู่ย สองคือมีระบบเข้าไปตรวจสอบ อย่าง หน่วยงานสาธารณสุขหรือ WHO เพื่อให้ผู้ประกอบการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ

กรณีศึกษา มีหลายเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่อง แรมซ่า เคสที่น่าสนใจ และนี่กฎหมายมลพิษข้ามแดนศึกษากันคือ กรณีที่แคนาดาเหมืองส่งผลไปยังสหรัฐ รวมไปถึงระเบิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่รัสเซียเข้ามารับผิดชอบ แต่ปัญหาของสองกรณี โดยทั่วไปข้อพิพาทข้ามแดนจะจบลงที่อนุญาโตตุลาการ ICJ รับรองว่าแม้เป็นการตกลงในระหว่างอนุญาโตตุลาการ ภายใต้แนวคิดแรกถ้ามีการใช้แนวคิดนี้ตัดสินไม่ว่าจะเป็นคดีศาลโลก 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 ของอเมริกาที่เอาผิดกับบริษัทข้ามพรมแดนที่ทำการละเมิด มีกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย กรณี royal black company ถ้าดูจริงคดีที่มีการละเมิดที่พม่า ถ้าบริษัทสัญชาติอเมริกันไปทำการละเมิด ไปละเมิดกฎหมายชาติพม่า เป็นตีความให้สิทธิในการมีชีวิตเป็น กฎหมายจารีตระหว่างประเทศ ต้องผ่านทางปฏิบัติหลายๆประเทศ

คำถามคือ ในทางระหว่างประเทศและ UN มีแนวทางว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐมีหน้าที่ต้องไปจัดการเอกชนที่ทำการละเมิด แต่ตัวแนวปฏิบัตินี้ยังมีลักษณะเป็น soft law อยู่ดี ตอนนี้รัฐไทยต้องดึงตัวนี้ให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ชาติให้ได้

ข้อกล่าวอ้างนี้ค่อนข้างอ่อน แต่ก็สนับสนุนของอาจารย์นั้นหมายความว่าต้องการผลักดันให้มีเขตอำนาจสากล ไม่ว่าจะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การค้าทาส เป็นต้น ให้เป็นเรื่องเขตอำนาจสากล ไม่มีข้ออ้างเรื่องอำนาจอธิปไตย แต่การจะเป็นจารีตระหว่างประเทศไทย ต้องมีสององค์ประกอบที่ต้องค่อยๆพัฒนาไป

กฎบัตรอาเซียน เขาพูดถึงมลพิษในพื้นดิน ไม่รู้ว่าสามารถนำมาผูกพันได้หรือไม่ เพราะแต่ละประเทศผูกพัน

อยากจะให้ทั้งไทยและลาวมีมาตรฐานในการทำ EIA แต่ในฐานะนักสิทธิมนุษยชน อยากให้เป็นการทำการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปเลย เพราะจะมีรายการควบคู่กันไป เมื่อมีปัญหาสิทธิมนุษยชนให้เอาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาจัดทำรายงานด้วย

ในเรื่องความเสียหายการทำละเมิดข้ามพรมแดน เอกสารMaastricht principlesที่รวมหลักการของ ICESCR ให้เป็นรูปธรรมว่าเป็นอย่างไร อาจไปเสริมได้

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

ถ้าชวนถกแนวคิดเรื่องการรับผิดชอบข้ามพรมแดน มีพัฒนาเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศหรือไม่ มันจะมีงานสองทิศทาง ถ้าอาจารย์นั้นถามแบบนี้ คืองานหลังปี 70 มันเริ่มมีเทรนด์ที่เรื่องแบบนี้ที่รัฐต่างๆควรมีการนำมาพูดถึง มีสองร้อยอนุสัญญาพูดถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งมันมีทั้งข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้ง เป็นไปได้ทั้งหมด

ข้อที่สองการมีข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ มีการรับรองหลักการความรับผิดชอบของรัฐไว้ในกติกาประเภทสนธิสัญญาแล้ว ตรงนี้เป็นจุดที่กำลังมองว่า ในระบบในการต้องถามหาว่าใครต้องรับผิดชอบอะไรบ้าง มันมีสองแบบ แบบแรก คือการเปิดกฎหมายเอาผิดเลย อย่างที่สองคือการสื่อสารกัน เป็นไปได้ที่จะสื่อสารกันได้เพราะไทยไปลงทุนที่ลาวเยอะ มีโอกาสที่เราไปสร้างความร่วมมือโดยที่อาจจะไม่ถึงขั้นการสร้างเป็นสนธิสัญญา อย่างสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสองฝั่ง สิทธิในการให้คามยินยอมล่วงหน้า ในลักษณะของกลุ่มสิทธิ ขณะเดียวกันอยากให้ประชาชนมีส่วนร่วม ค่อยๆยกระดับให้เป็นข้อตกลงทั้งสองฝั่ง ในระบบความตกลงข้อรับผิดชอบ ในอเมริกาและแคนาดามีอยู่ เป็นรูปแบบของ ad hoc tribunal แต่เราไม่มี ในกรณีนี้พอทะเลาะกันถึงจุดหนึ่งแล้วตอนนี้มันเพิ่งจะเป็นช่วงแรกของการเปิดทำโรงไฟฟ้า และถ้าคิดว่าอีกสองปีจะหาข้อระงับข้อพิพาท เลยคิดหาถ้าจะหาความร่วมมือ เพื่อให้ได้ค่าเสียหาย ก็อาจจะ

การยอมจ่าย แต่มันเป็นสุดท้ายไปแล้ว จึงเกิดคำถามที่สามว่า การเยียวยาแบบไหนในอนาคตที่เราต้องไปเรียกร้องกับลาวหรือกับบริษัทไทย หรือกับใคร เป็นเรื่องที่ต้องคุยกันอีกหลายเรื่อง

ประเด็นที่สอง ต้องการให้ใครทำอะไร ตัวผู้เล่นในเกมมี ในส่วนผู้ได้รับผลกระทบ คือตัวรัฐไทยเอง แต่ต้องบอกให้ได้ว่าเสียหายแค่ไหน ต้องเสียหายในระดับรุนแรง seriousness เป็นข้อพิจารณาในเชิงคดี ผมไม่ทราบว่าคุณรุนแรงของความเสียหายจะเพียงพอต่อการเข้าสู่กระบวนการเยียวยาหรือไม่

ใครต้องทำอะไรในระหว่างนี้ เราโฟกัสเฉพาะฝั่งไทยทั้งหมด ผมไม่ทราบว่ากฎหมายลาว กฎหมายเปิดช่องให้มีการดูกันระหว่างสองรัฐ ช่องนี้ดูจะเป็นทางออก ตอนนี้ยังไม่มีข้อมูลว่าให้รัฐไทยทำอะไร อีกทางคือการใช้กลไกทางเศรษฐกิจ คือต้องการให้มีการรับผิดชอบ การจ่ายอะไรบางอย่าง ดังนั้นในส่วนนี้จะมีสองส่วนคือการทำงานร่วมกัน จ่ายเงิน การติดตั้งอุปกรณ์ต่างๆ สองคือการเข้าของสิทธิมนุษยชน แล้วมารวมกับด้านธุรกิจครับ เป็นการคิดเร็วๆ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 7 ประเด็นแรก ข้อเสนออาจารย์สงกรานต์ ดีในแง่ที่มันน่าจะมีการตกลงข้ามพรมแดน และอยากเพิ่มเติมว่า กระบวนการก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้วแต่อยู่ระหว่างดำเนินการ เราไม่ได้บอกว่าชาวบ้าน อนามัย จะเข้าไปในช่องทางใด เป็นการใช้สิทธิทั้งไทบลาวรับรอง เราพูดถึงองค์การแต่ไม่ได้พูดถึงช่องทาง

อยากให้พูดถึงเรื่องการติดตามสอดส่อง เป็นเรื่องของใคร อย่างไร ทั้งไทยและลาว

ส่วนของอาจารย์นัทมน ยังไงก็มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจรัฐอยู่ดีในการพิจารณาเป็นสิทธิแบบจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในกรอบของ ICJ ต้องมีการรับเขตอำนาจศาลทั้งสองประเทศ ดังนั้นมันจะไปถึงหรือไม่ การขอคณะกรรมการพิเศษแล้วไปฟ้องต่อ น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า

หลังจากที่ทำการศึกษาผลกระทบ เราพูดถึงความเสียหายมันพิสูจน์ยาก พอดูจากคำพิพากษาหลายคดี มีการยอมรับว่ารัฐกระทำการในรัฐตนเองหรือยอมให้ใครก่อผลกระทบข้ามพรมแดน มันเชื่อมโยงไม่ชัดว่าเชื่อมอย่างไร ถึงแม้ว่าพันธะ 25 ปีที่ได้สัมปทานจากลาว ก็จะไม่ไปเป็นของลาว ลาวก็ผลิตต่ออยู่ดี

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 8 เวลาพูดถึงกลไกกฎหมาย เราไม่ได้พูดถึงกลไกเพียวๆ เราขาดในแง่ของ non-judicial ขาดเรื่องระหว่างประเทศ ทั้งเรื่อง UPR รายงานต่อคณะกรรมการกติการะหว่างประเทศ เรื่องbusiness and human rights กำลังเป็นเทรนด์มาก และควรมีการพูดเรื่อง guiding principle พูดถึงสามเสาหลัก พูดถึงบริษัทที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง และจะอย่างไรให้เจ้า

ถึงการแก้ไข อีกอย่างกฎหมายไทยเรื่องการเยียวยา มีเรื่องกฎหมายขัดกันและกฎหมายละเมิด อาจใช้กฎหมายเรื่องนี้ด้วย อยากให้พิจารณาเรื่องนี้ด้วย

กรณีศึกษาเรื่องของการนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาอธิบายในกฎหมายไทย คำพิพากษาเขาคุหา พูดถึงเรื่องกรณีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เมื่อมีการละเมิดศาลจึงให้ค่าเสียหายไว้ เป็นคำพิพากษาฎีกา ไทยยอมรับไว้ในรายงานต่อคณะกรรมการฯ ICESCR เราสามารถนำมาใช้ได้ นอกจากคดีปกครองที่ส่งกรานตาไว้ กฎหมายภายในยังมีพ.ร.บ. สาธารณสุข เรื่องเคอร์ตรอนรำคาญที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล การขออนุญาตต้องขอกับสาธารณสุขด้วย

กฎหมายของลาว อาจจะมีติดบางข้อ ในทางปฏิบัติ ลาวเคยมีนำมาใช้หรือไม่ เคยมีการฟ้องคดีหรือไม่อย่างไร จะได้เห็นวาทะถึงที่สุดแล้วแม้กฎหมายดีแต่คุ้มครองได้จริงหรือไม่

เรื่องของหน่วยงานเราเน้นเรื่องสาธารณสุขเป็นหลัก จริงๆมีหน่วยงานที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตชาวบ้านเป็นหลักคือ กรมส่งเสริมการเกษตร จะรับผิดชอบเรื่องการทำเกษตร เพราะต้องเชื่อมโยงเรื่อง การส่งออก จะทำอย่างไรให้การส่งออกต่อเนื่องได้อย่างไร เกษตรอำเภอเป็นอีกหน่วยหนึ่งที่ต้องใส่ใจ

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

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 โพลีคลอริเนตเตทไดเบนโซฟิวแรน (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 4 เหมือนเรื่องกระบวนการกฎหมายและเรื่องชุมชนไม่ได้ขมวดรวมกัน จริงๆงานศึกษาค้นคว้าแต่ขาดเรื่องระบบนิเวศ ส่วนของชุมชน เรื่อง วิถีชีวิตและสุขภาพ และเรื่องนิเวศ เราไม่มีว่าเขตแดนไม่ได้ตัดเรื่องนิเวศที่เชื่อมต่อกัน เลยเห็นว่ามันขาดประเด็นนี้ น่าจะมีคำนี้ในรายงาน ในส่วนของของกฎหมายรักษาสีงแวดล้อมของไทยขาดเรื่องการมองเรื่องข้ามพรมแดน สะท้อนให้เห็นว่าต้องมีการเสริมความเข้มแข็งก่อนอย่าง ระบบ CHIA ต้องมองในระบบชุมชน ระบบนิเวศ ฐานสำคัญคือการสร้างความเข้มแข็งก่อน ตรงนี้เป็นส่วนสำคัญที่สะท้อนได้ตัวโครงการยังสะท้อนว่าชุมชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้เลย แม้จะมีความเสี่ยงจากโครงการ

พอมามองในเรื่องกฎหมาย ก็ยังไม่ถึงการบังคับใช้ แม้มีนโยบายให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อม ฐานสำคัญเมื่อชุมชนเข้าใจ CHIA จึงสำคัญ นักวิชาการค่อยเข้ามาเติมเต็ม จะเป็นการประเมินผลกระทบที่เป็นจริง ไม่ใช่จากมุมมองจากนักวิชาการ ไม่ใช่โมเดลผิดแต่ข้อมูลอาจทำให้คาดเคลื่อนการเอากฎหมายมาประกอบตั้งแต่ต้น เป็นส่วนสำคัญเช่นกัน เพราะจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างเช่นที่สงกรานต์นำเสนอไว้ เลยมองว่า การมองทั้งคู่แล้วถอดปัญหาออกมาจะเป็นการตั้งโจทย์ต่อการทำงานของภาครัฐ การแก้ไขกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่เพิ่มเรื่องการข้ามพรมแดน จริงๆไม่ใช่แค่เรื่องการข้ามพรมแดน แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องข้ามพรมแดนแต่ตัวกฎหมายไม่พูดเรื่องนี้แม้กระทั่งฉบับใหม่ก็ตาม เลยมองว่าโจทย์นี้เป็นโจทย์สำคัญ

ผู้ให้ความเห็นคนที่ 2 กำลังมองว่ากลไกไหนที่ใกล้ชาวบ้าน ผมนึกถึงท้องถิ่น ที่อยู่กับชาวบ้าน ที่เข้ามาช่วยในเรื่องกระบวนการในเรื่องข้อมูลต่างๆ เราข้ามข้อมูลทั้งหมดไปเลย อยู่ใกล้ชาวบ้านมาก ชาวบ้านเลือกเข้าไปเพื่อไปปกป้องตัวเอง ท้องถิ่นในต่างประเทศทำหน้าที่นี้ ของไทยในภาวะแบบนี้ด้วย การมองในเชิงกฎหมายและนโยบาย กลไกชุมชน อาจให้ท้องถิ่นมาช่วยได้ ที่ผ่านมามองว่าท้องถิ่นเป็นเครื่องมือของทุนหรือขาดศักยภาพ นี่อาจเป็นข้อเสนอในระยะยาว