

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
Environment and Health Impact Assessment by Enhancement
and Conservation of National Environmental Quality Act (Version 2)
B.E. 2561

ดร.ศุภศักดิ์ บุญยะสุต,ดร.กัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์
Dr.Supasak Bunyasut ,Dr.kanjira Wijitwatcharak
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Author for Correspondence: Email:kanjira9@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 รวมถึงปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560 ผลการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ดำเนินโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ รวมทั้งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2560 มีการกำหนดระยะเวลาที่สั้นมากในการเปิดเผยข้อมูลเอกสาร และการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ผู้ดำเนินโครงการต้องทำตามขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ ควรแยกตามความรุนแรงของโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งประชาชนควรมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ และควรขยายระยะเวลาในการให้ข้อมูลที่ประชาชนมีสิทธิ์ได้รับทราบ เพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมีความโปร่งใสและเป็นธรรม

คำสำคัญ : การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน

Received : 27/11/61 Revised: 16/01/62 Accepted: 20/01/62

Abstract

This article aims to study the environmental and health impact assessment and the public participation in environmental and health impact assessment by Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act (version 2) B.E. 2561. Including, the problems of the rules, procedures, practices and guidelines for preparing environmental impact reports for projects that which may seriously affect on the community, environmental quality, natural resources and health (version 4) B.E. 2560. The result found that the provision of Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act (version 2) B.E. 2561 have not to the project owner must operation by steps of environment and health impact assessment before operating the state project and there are not the public participation in the environment and health impact assessment before operating the state project. Including, the notification of Ministry of Natural Resources and Environment in volume 4, B.E. 2561, it was very more short duration time in disclose the fact related to the project and opinion concern the environmental impact reports preparation. In this regard, the provisions should be added to that the project owner should to operate by steps the environment and health impact assessment before operating the state project and it should separate in each project that affect seriously on the environment and health. Also, the public should be participate the environment and health impact assessment before operating the state project too. Including, it should extend duration for providing information that the public has the rights to know for the transparent and fair which from the environmental and health impact assessment.

Key words : Environmental and Health Impact Assessment, Public Participation

บทนำ

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ปี พ.ศ.2560 ให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการออกกฎหมาย ตามมาตรา 77 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้ตรากฎหมายสิ่งแวดล้อม

ขึ้นมาใหม่เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง และตามมาตรา 58 บัญญัติเกี่ยวกับรัฐต้องโครงการดำเนินการจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน นอกจากนี้ยังได้บัญญัติถึงประชาชนย่อมมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ป่าไม้ พืช หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ อย่างไรก็ดีตามในรัฐธรรมนูญฯ ปี 2560 ก็ยังไม่มีการรับรองเรื่องสิทธิชุมชนและบุคคลมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนที่จะเริ่มโครงการ เพียงแต่ให้โครงการของรัฐหรือเจ้าของโครงการมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเท่านั้น

การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ขึ้นมานั้นเพื่อเป็นการรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ปี พ.ศ.2560 ซึ่งในส่วนที่ 4 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าเป็นกระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว (มาตรา 46) และให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (มาตรา 48)

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 46 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ ทำให้เกิดปัญหากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนใด หรือเริ่มตั้งแต่ต้นของโครงการเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ และตามมาตรา 48 ได้บัญญัติถึงผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ หมายถึงเป็นการให้ผู้ประกอบการต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในการจัดทำรายงานเพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชน นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและ

แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการต้องเปิดเผยเอกสารโครงการ โดยระบุถึงความเป็นมา ความจำเป็น แหล่งเงินทุน กระบวนการ และแนวทางในการดำเนินโครงการ รวมถึงนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และร่างข้อเสนอการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนพิจารณาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน และแจ้งวัน เวลาและสถานที่ในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้ทราบไม่น้อยกว่า 1 เดือน และไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง อีกทั้งช่วงเวลาในการนำเสนอแนวทางเพื่อประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในแต่ละครั้ง ไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาทั้งหมด ทั้งนี้การเปิดเผยเอกสาร การกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งการเปิดเผยเอกสารโครงการ ร่างข้อเสนอและการนำเสนอแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และช่วงเวลาในการนำเสนอแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนเป็นการกำหนดระยะเวลาที่สั้นมาก อันเป็นจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในมีส่วนร่วมในประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนที่จะเริ่มโครงการ อาจจะทำให้เกิดปัญหา เช่น การเปิดเผยรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือโครงการได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้ว มีการศึกษาผลกระทบตามหลัง เป็นต้น รวมทั้งในพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพสำหรับโครงการทั่วไป ที่ไม่ได้กำหนดแต่ละโครงการโดยเฉพาะ ทำให้ขาดเงื่อนไขบางประการที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนด้านสุขภาพในแต่ละโครงการ เมื่อโครงการได้ดำเนินการไปแล้ว อาจทำให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องค่าชดเชยเมื่อเจ็บป่วยจากการก่อมลพิษได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ยังศึกษาถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560 ว่ามีปัญหาประเด็นใดบ้าง ผลที่ได้จากการศึกษานี้จะเป็นแนวทางพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีบทบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินการโครงการหรือ

กิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ อันทำให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งผู้ดำเนินการโครงการได้รับประโยชน์และได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

แนวคิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

1. แนวคิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้นำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ 10 ประเภทโครงการ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ยกเลิกกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่มีประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าโครงการใดที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้

ความหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติให้ความหมายว่าเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ถึงผลที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ อีกทั้งเสนอแนะวิธีลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับเกษม จันทรแก้ว ได้ให้ความหมายว่าเป็นกิจกรรมในการจำแนกและการคาดคะเนผลกระทบก่อนดำเนินโครงการพัฒนา โดยให้แนวทางในการแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและระบบตรวจสอบเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ขณะที่ ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ ได้ให้ความหมายว่าเป็นการใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบจากการดำเนินโครงการที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ วิถีชีวิต เพื่อหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบ หรือที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้น ให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด หรือป้องกันไม่ให้เกิด หรือหาแนวทางลดผลกระทบเหล่านั้น โดยมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในการกำหนดขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ ได้กำหนดขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การกลั่นกรองโครงการ (screening) กำหนดให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำได้ 2 ระดับคือการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดขอบเขตการศึกษา (scoping) เป็นขั้นตอนก่อนการจัดทำรายงานอีไอเอ (EIA) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนจะต้องรับทราบถึงข้อมูลรายละเอียด โครงการ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งทางบวก และทางลบ รวมถึงขอบเขตการศึกษาของโครงการไม่ว่าจะเป็นขอบเขตการศึกษาทางพื้นที่ และขอบเขตการศึกษาด้านวิชาการ ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนระหว่างการจัดทำรายงานอีไอเอ (EIA) โดยเจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอร่างรายงานให้กับประชาชนรับทราบ และประชาชนต้องมีความมั่นใจในรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนจะต้องตรวจสอบความถูกต้องและทำความเข้าใจร่างรายงานอีไอเอ (EIA) ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายก่อนการอนุญาตโครงการหรือกิจการใดนั้น ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาซึ่งภายหลังจากที่ปรึกษาได้จัดทำ รายงานอีไอเอ (EIA) เป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น เจ้าของโครงการจะต้องยื่นรายงานอีไอเอ (EIA) เสนอต่อผู้มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการ โดยประชาชนมีส่วนร่วมให้ความเห็นประกอบการพิจารณารายงานร่วมกับผู้มีอำนาจอนุญาต ขั้นตอนที่ 5 การตัดสินใจประชาชนจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมตัดสินใจพิจารณารายงานอีไอเอ (EIA) ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในรายงานอีไอเอ (EIA) นั้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) และหน่วยงานอนุญาต และขั้นตอนที่ 6 การติดตามตรวจสอบและประเมินผล เป็นขั้นตอนภายหลังจากการให้ความเห็นชอบต่อรายงานอีไอเอ (EIA) โดยหน่วยงานอนุญาตให้มีการก่อสร้างหรือพัฒนาโครงการได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ มีดังนี้ 1) ร่วมรับทราบความก้าวหน้าของการยื่นเรื่องเสนอรายงาน อีไอเอ (EIA) ว่าอยู่ในขั้นตอนใด 2) ร่วมรับทราบผลการพิจารณาจากคณะกรรมการอย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการไปจากเดิมหรือยกเลิกโครงการหรือมีการอนุมัติเห็นชอบโครงการ 3) ร่วมในการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานอีไอเอ (EIA) 4) รายงานการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องส่งให้ประชาชนในพื้นที่โครงการรับทราบด้วย 5) จัดพิมพ์ผลการติดตามตรวจสอบผลกระทบโดยติดป้ายประกาศในที่ชุมชนในประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง

2. แนวคิดการประเมินผลกระทบสุขภาพ

ความหมายการประเมินผลกระทบสุขภาพ องค์การอนามัยโลก (2000) ได้ให้ความหมายว่าเป็นการประมาณการหรือคาดการณ์ไปข้างหน้าถึงผลกระทบของการดำเนินกิจกรรม โครงการ แผน และนโยบายต่างๆ ที่มีต่อสุขภาพของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้มีการนำปัจจัยทางสุขภาพของมนุษย์เข้าไปใช้ในการกำหนดนโยบาย การออกแบบ และตัดสินใจในการดำเนินโครงการและแผนงานต่างๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับโรคและภัยคุกคามแก่สุขภาพของมนุษย์ ไม่ว่าจะเกิด ขึ้นจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และพฤติกรรม ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ(สช.) ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในการวิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง หากดำเนินการในช่วงเวลาและพื้นที่เดียวกัน โดยมีการประยุกต์ใช้เครื่องมือที่หลากหลายและมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เพื่อ

สนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.). ได้สรุปถึงขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ มี 6 ขั้นตอน คือ 1) การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายหรือโครงการ (Screening) เป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณาว่านโยบาย แผนงาน หรือ โครงการใด มีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะทำการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ซึ่งต้องพิจารณาถึง โอกาส ขนาด และความรุนแรงของผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น และโอกาสความเป็นไปได้ที่จะปรับเปลี่ยนในเชิงนโยบายหรือการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือ แผนงานนั้น 2) การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping) เป็นขั้นตอนการพิจารณาร่วมกันถึงขอบเขต ประเด็นทางเลือกในการดำเนินการพัฒนาแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากกิจกรรมการพัฒนา นั้น โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงข้อมูล ความคิดเห็น ข้อห่วงใย และนำเสนอทางเลือกในการดำเนินการอย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบด้านสุขภาพได้อย่างถูกต้อง รอบด้าน ทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใหญ่ หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ 3) การวิเคราะห์หรือการประเมินผล (Analysis or appraisal) และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ (Draft Reporting) เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ การประมาณการและการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น ตามขอบเขต ประเด็น และแนวทางที่ได้มีการกำหนดร่วมกันในขั้นตอนที่ผ่านมา ซึ่งอาจดำเนินการโดยใช้วิธีการหลายวิธีและใช้คณะบุคคลเดียวหรือหลายคณะบุคคลก็ได้เพื่อให้รายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่ได้มีความถูกต้อง เชื่อมโยงเป็น องค์กรรวมและพร้อมที่จะได้รับการพิจารณาโดยสาธารณะ 4) การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะ (Public Review) และการเสนอแนะการตัดสินใจ (Decision-making) เป็นขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่มีต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบที่จัดทำขึ้น โดยจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีการให้ข้อมูลในรูปแบบที่เหมาะสม และเวลาที่พอเพียงต่อการทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบ เพื่อให้รายงานการประเมินผลกระทบมีความสมบูรณ์ เป็นธรรม และชอบธรรมมากที่สุด โดยที่การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะอาจนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงในขั้นตอนของการวิเคราะห์และการร่างรายงานการประเมินผลกระทบ หรือในบางกรณีอาจต้องย้อนกลับไปปรับปรุงในขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะด้วย 5) การมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Influencing) เป็นขั้นตอนภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นและการทบทวนร่างรายงานแล้ว โดยมุ่งหวังให้การตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นนั้นคำนึงถึงผลกระทบทางสุขภาพที่คาดการณ์ไว้ มาตรการทางเลือกและมาตรการลดผลกระทบที่นำเสนอ และความสามารถในการรับมือของกลุ่มบุคคลต่างๆ อย่างจริงจัง และ 6) การควบคุมกำกับและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) ภายหลังจากการตัดสินใจไปแล้ว

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มีแต่มาตรา 46 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าเป็นกระบวนการศึกษา และประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น ในการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่าในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอน 6 ขั้นตอน ก่อนที่จะดำเนินการโครงการของรัฐ ดังนี้ 1) การกลั่นกรองโครงการ 2) การกำหนดขอบเขตการศึกษา 3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4) การพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม 5) การตัดสินใจ และ 6) การติดตามตรวจสอบและประเมินผล ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการก่อนที่จะดำเนินการโครงการของรัฐตามขั้นตอน จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐและผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตนำไปพิจารณาก่อนว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนด้วยหรือไม่ เพื่อจะได้หามาตรการหรือแนวทางการดำเนินการในโครงการที่เป็นการช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรงทุกระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามมาตรา 48 ได้บัญญัติถึงผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ หมายถึงเป็นการให้ผู้ประกอบการต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในการจัดทำรายงานเพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชน นอกจากนี้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพต้องดำเนินการตามขั้นตอน 6 ขั้นตอน ก่อนที่จะดำเนินการโครงการของรัฐ ได้แก่ 1) การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายหรือโครงการ 2) การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ 3) การวิเคราะห์หรือการประเมินผล และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ 4) การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะและการเสนอแนะการตัดสินใจ 5) การมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ และ 6) การควบคุมกำกับและประเมินผล ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของโครงการก่อนที่จะดำเนินการโครงการของรัฐตามขั้นตอนดังกล่าว ที่เป็นส่วนประกอบก่อนที่จะสร้างโครงการ ซึ่งเป็นการช่วยให้หน่วยงานของรัฐและผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตนำไปพิจารณาก่อนว่ามีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน รุนแรงมากน้อยเพียงใด และนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขจนทำให้ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามองค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) และองค์การยูนิเซฟ (United Nation Children's Fund : UNICEF) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเอง การจัดอันดับความสำคัญของการเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามแนวคิดของ Moset เป็นกระบวนการในการแสวงหาและการตัดสินใจของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบในการใช้ทรัพยากรเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ขณะที่วรศักดิ์ อูวรรณโณ และคณะ (2554) อธิบายว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น ทั้งนี้จุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555) ได้สรุปแนวคิดของ Arnstein (1969), Burikul (2009), Petts (1999) และ Sinclair&Diduck (1995) ที่แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจของประชาชนตามบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชน จากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุดได้ 7 ขั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่างๆ ได้ถูกคิดริเริ่มแล้ว โดยประชาชน มีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น

ขั้นที่ 2 ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว ก็สามารถที่จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกิจกรรมหรือโครงการ และพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของทางเลือกต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น

ขั้นที่ 3 ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับขั้นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดนโยบายเจ้าของโครงการประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูล และผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหา ทางเลือก ทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการนั้นๆ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ขั้นที่ 4 ระดับการสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยว

กับโครงการ เปิดโอกาสให้มีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมหรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ

ขั้นที่ 5 ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการ และประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการนั้นๆ เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย หรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่วางไว้

ขั้นที่ 6 ระดับการร่วมตัดสินใจร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตาม โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ขั้นที่ 7 ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดยประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่างๆ ได้เองตั้งแต่ต้น โดยเจ้าหน้าที่/หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 ได้มีการออกกฎหมายสำคัญที่เป็นพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าว อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

การกำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 แต่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในมาตรา 6 และมาตรา 7 โดยจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลข่าวสารทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติ สิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิทางการค้า หรือกิจการของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 6 (1) โดยเฉพาะรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการต่างๆ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนทางอ้อม ได้แก่ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือ กฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ในหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ โดยที่ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2557) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น 5 ระดับ ดังนี้ 1) การเข้าถึงข้อมูล (access to information) เป็น

ระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ เว็บไซต์ จดหมาย ป้ายประกาศ การจัดนิทรรศการ การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ประกาศ เป็นต้น 2) การรับฟังความคิดเห็น (consultation) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วย วิธีการต่างๆ เช่น การจัดเวทีสาธารณะ การสำรวจ ความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น 3) การเกี่ยวข้อง (engagement) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น ประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ เป็นต้น 4) ความร่วมมือ (collaboration) เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และ 5) การเสริมพลังอำนาจแก่ประชาชน (empowerment) เป็นระดับที่ให้บทบาทประชาชนสูงสุด กล่าวคือ ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจอย่างมีเหตุผล เป็นมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด ภาครัฐทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้อำนวยการความสะดวก

จากการวิเคราะห์สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจของประชาชน จากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุดได้ 7 ชั้น ระดับที่ต่ำสุด คือ ระดับการให้ข้อมูล ระดับที่สูงสุด คือระดับการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2557) กล่าวคือการเข้าถึงข้อมูลเป็นระดับที่ต่ำสุดเช่นกัน และเห็นว่าการให้ข้อมูล หรือการเข้าถึงข้อมูลเป็นเพียงการให้ประชาชนได้รับทราบในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการเท่านั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังได้บัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ไว้ ที่เป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ มักปรากฏปัญหาว่าไม่สามารถที่จะให้ข้อมูลได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากติดขัดเงื่อนไขการให้ข่าวสารดังกล่าวเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิทางการค้า ทำให้ยากที่ประชาชนจะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 46 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ ทำให้เกิดปัญหากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนใด หรือเริ่มตั้งแต่ต้นของโครงการในการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ

นอกจากนี้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นปัญหาสำคัญคือรัฐหรือผู้อำนาจเป็นผู้พิจารณา

ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเท่านั้น ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่แสดงเจตนารมณ์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ระบุให้อำนาจหรือบทบาทของประชาชนถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างแท้จริงก่อนการดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ในปัจจุบันกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 กำหนดให้กิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน หรือต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และจัดทำมาตรการ ป้องกัน แก้ไขปัญหาและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ทั้งมาตรการที่เป็นมาตรการลดผลกระทบ และการติดตามตรวจสอบ แต่ไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ และพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และร่วมการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการต่างๆ แต่อย่างใด

ผลการศึกษา

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพโครงการต่างๆ ไป ผู้เขียนเห็นว่านอกจากการเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้ดำเนินโครงการต้องทำตามขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ครบถ้วนแล้ว ก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ ควรแยกเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่มีความรุนแรงในแต่ละโครงการ เช่น โครงการพลังงานความร้อน โครงการคมนาคม โครงการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งแต่ละโครงการมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแตกต่างกัน อย่างเช่น โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ามหานครที่มีผลกระทบที่มีความรุนแรงน้อย เช่น รถติด เกิดฝุ่นละอองที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพน้อยมาก แต่ถ้าเป็นโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากพลังงานขยะ มีผลกระทบทั้งสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมีความรุนแรงอย่างมาก เช่น การเกิดกลิ่นเหม็น ทำให้ชาวบ้านต้องสูดกลิ่นเหม็นเป็นระยะเวลานาน อาจทำให้ชาวบ้านเป็นโรคปอดหรือการสร้างโรงพลังงานขยะ ปล่อยน้ำเสียลงสู่คลอง ทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ระบุว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 48 ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และในวรรคสาม จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหมายความว่าหลังจากผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตได้ศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการหรือกิจการแล้ว ก็นำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมารับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการทำเช่นนี้เท่ากับว่าเป็นการไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการอย่างแท้จริง เป็นการกระทำที่ไม่โปร่งใส และเป็นให้อำนาจภาครัฐกระทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอันมิชอบได้ และภาคเอกชนอาจจะกระทำการละเลยในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากสิ่งแวดล้อม และสุขภาพได้

ในพระราชบัญญัตินี้มีแต่การให้คำนิยามเฉพาะการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่มีการให้คำนิยามที่แยกระหว่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบสุขภาพแต่อย่างใด และจากความหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไม่มีความชัดเจน โดยหลักการสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต้องเป็นการพัฒนาระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม และผลดี ผลเสียที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอนทั้งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ 1) การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2) การกำหนดขอบเขตการศึกษา 3) การจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4) การพิจารณา รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม 5) การตัดสินใจ และ 6) การติดตามตรวจสอบ และประเมินผล ซึ่งมีขั้นตอนที่แตกต่างกับการประเมินผลกระทบสุขภาพที่ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ 1) การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายหรือโครงการ 2) การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ 3) การวิเคราะห์หรือการประเมินผล และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ 4) การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะและการเสนอแนะการตัดสินใจ 5) การมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ และ 6) การควบคุมกำกับและประเมินผล

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กับระดับการมีส่วนร่วมแบบขั้นบันได 7 ขั้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมแบบขั้นบันได 7 ขั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 ระดับการให้ข้อมูล (Informing) สอดคล้องกับการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะและการเสนอแนะ

ขั้นที่ 2 ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) สอดคล้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการเสนอแนะการตัดสินใจ (Decision-making) เป็นขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ที่มีต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบที่จัดทำขึ้น

ขั้นที่ 3 ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) และขั้นที่ 4 ระดับการสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) สอดคล้องกับการกำหนดขอบเขตการศึกษา และการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ รวมทั้งการทบทวนร่างรายงาน

ขั้นที่ 5 ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) สอดคล้องกับการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการวิเคราะห์หรือการประเมินผล และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ

ขั้นที่ 6 ระดับการร่วมตัดสินใจร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) สอดคล้องกับขั้นการตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบ และประเมินผล การควบคุมกำกับและประเมินผล

ขั้นที่ 7 ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) สอดคล้องกับขั้นการกลั่นกรองโครงการ หรือการกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายหรือโครงการ

3. การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาที่สั้นมากในการเปิดเผยข้อมูลเอกสาร โครงการ ร่างข้อเสนอและการนำเสนอแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทำให้ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไม่ทัน และในแต่ละครั้งช่วงเวลาที่แสดงความคิดเห็นเพียง 2 ชั่วโมงเท่านั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และประชาชนส่วนมากไม่ได้รับข้อมูลเอกสาร ร่างข้อเสนอและการนำเสนอแนวทางเพื่อประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เผยแพร่ไป ส่งผลทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทำให้ได้เนื้อหาเพื่อนำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

สรุป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ไม่มีบทบัญญัติก่อนที่จะดำเนินการโครงการ ผู้ดำเนินการต้องดำเนินการตามขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐแต่อย่างใด รวมทั้งมีปัญหาหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงาน คือการกำหนดระยะเวลาที่สั้นมากในการเปิดเผยข้อมูลเอกสาร และการแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้ทัน โดยในแต่ละครั้งช่วงเวลาที่แสดงความคิดเห็นเพียง 2 ชั่วโมงเท่านั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำเป็นต้องทำดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามขั้นตอนก่อนที่จะดำเนินการโครงการ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมถึงขั้นการตัดสินใจในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ และควรขยายเวลาในการเปิดเผยข้อมูลเอกสารโครงการ ร่างข้อเสนอและการนำเสนอแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่เป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งยังช่วยลดการก่อกวนพิษจากโครงการ เป็นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน และประชาชนมีสุขภาพที่ดีด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2557). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. เครือข่ายธรรมภิบาลสิ่งแวดล้อม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2554). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ(สช.) (2552). หลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : วนิดาการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.). (2560). หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์สุภา จำกัด.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วารสารสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน

วารสาร/บทความ

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555). การวิเคราะห์หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนใน “The Public Participation

Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย.

วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน), หน้า 132-135.

สัญญา สุติพันธุ์วิหาร. (2558). การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่

เกี่ยวข้อง. เอกสารประชุมวิชาการการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ประจำปี พ.ศ.2557 ณ โรงแรมเอเชีย วันที่ 26-27 มกราคม, กรุงเทพมหานคร.

ภาษาอังกฤษ

Montes, J. (2008). Community Environmental Assessment in Rural Kenya: Decision Making for the Future. Winnipeg: Natural Resources Institute, University of Manitoba.

WHO/UNICEF. (1978). Report of the International Conference on Primary Health Care. New York.