

ตอนที่ ๒ ความสำคัญของ HIA ในบริบทสังคมไทย

คะตอนนี้ก็จะขอเก็บเกี่ยวสาระสำคัญของ HIA มาฝากในบริบทสังคมไทย เป็นเรื่อง “ความสำคัญของ HIA ในบริบทสังคมไทย” ซึ่งบรรยาย โดยนายแพทย์ณรงค์ สายวงศ์ รองอธิบดีกรมอนามัย เป็นประธานในพิธีเปิดการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพสำหรับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ครั้งที่๑ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ วันที่ ๒๓-๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมแก่นอินน์ จังหวัดขอนแก่น จัดโดย กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คะ

การอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพสำหรับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นความร่วมมือระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับกรมอนามัย ซึ่งเริ่มในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ต่อเนื่องไปถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ให้มีความรู้ในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ให้ครอบคลุมเทศบาลทุกระดับ จำนวน ๒,๐๘๒ แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กรมอนามัย โดยกองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพได้ดำเนินการ จัดอบรมต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ ดำเนินการอบรมบุคลากรของเทศบาลแล้ว จำนวน ๑,๐๕๙ แห่ง ร้อยละ ๕๐.๘ ของจำนวนเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ได้ตั้งเป้าอบรมบุคลากรของเทศบาลจำนวน ๔๕๐ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๖ ของเทศบาลทั่วประเทศ อีกทั้งสร้างภาคีเครือข่ายด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ



เมื่อสังคมไทยพัฒนาจากชุมชนชนบทไปสู่ชุมชนเมืองที่มีประชากรเข้ามาอยู่ร่วมกัน อย่างหนาแน่น กิจกรรมของชุมชนก็มีการเปลี่ยนแปลงไป จากบริบทของสังคมเกษตรกรรมแบบชนบทไปสู่สังคมเมืองที่มีธุรกิจเชิงพาณิชย์ กิจกรรมการบริการ รวมทั้งกิจการอุตสาหกรรมอีกมากมายและหลากหลาย ความไม่สมดุลกันของการพัฒนา ระหว่างผลประโยชน์เฉพาะหน้าทางเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ซึ่งเป็นที่มาของผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน โดยเฉพาะผลกระทบจากการประกอบกิจการต่างๆ ข้างต้น ทั้งในด้านลบ โดยก่อให้เกิดภาวะมลพิษ ทั้งเรื่องน้ำเสีย มลพิษทางอากาศ กลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง แสงหรือเสียง จนเป็นเหตุรำคาญหรืออาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพคนในชุมชน ในประเทศไทยมีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อย่างชัดเจนในหลายพื้นที่ เช่น ปัญหามลพิษบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง, โรงไฟฟ้าบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา, โรงไฟฟ้าถ่านหิน จังหวัดนครศรีธรรมราช , โรงถลุงเหล็กบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, บ่อฝังกลบมูลฝอยอุตสาหกรรม จังหวัดสระบุรี, เหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี, เหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย, โรงไฟฟ้าชีวมวล จังหวัดเชียงราย เป็นต้น ประชาชนในพื้นที่เหล่านี้ได้รับผลกระทบในหลายด้าน รวมทั้งด้านสุขภาพ ซึ่งปัญหานี้ในวันก็จะประเด็นสำคัญที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบ

กิจการกับประชาชนที่อาศัยอยู่ จนทำให้เกิดการฟ้องร้องต่อมา ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ทุกภาคส่วนต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการดูแลทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมากขึ้น

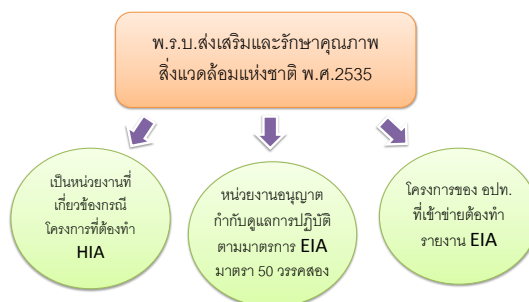
องค์การอนามัยโลก ได้ตระหนักว่าปัญหาสุขภาพมักถูกละเลย จึงได้พัฒนาเครื่องมือที่สามารถบูรณาการเรื่องสุขภาพเข้าไปในกระบวนการพัฒนา เครื่องมือนี้ เรียกว่า การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment หรือ HIA) เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจ การพัฒนาด้านใดๆ ให้ถือเรื่องสุขภาพเป็นหัวใจสำคัญ HIA เครื่องมือที่สนับสนุนให้เกิดความเสมอภาค ความเป็นประชาธิปไตย การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพอย่างรอบด้านทั้งผลทางบวกและผลทางลบ และต้องมีมาตรการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ผู้พิการ เป็นต้น

### บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ HIA ตามกฎหมายต่างๆ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ HIA ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

- ในฐานะหน่วยงานพัฒนานโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการออกข้อกำหนด/ข้อบัญญัติของท้องถิ่น
- ในฐานะหน่วยงานอนุญาต โดยการกำหนดเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาต และการให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในพื้นที่
- ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น/เจ้าพนักงานสาธารณสุข

### บทบาท อปท.กับ HIA ตาม พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535



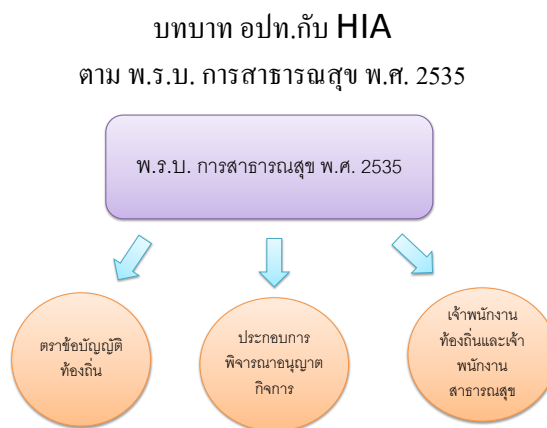
บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ HIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕

๑. ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีโครงการที่ต้องทำ HIA อปท.สามารถเข้าร่วมให้ข้อคิดเห็นอย่างน้อย ๒ ครั้ง คือขั้นกำหนดขอบเขตการศึกษา (Public Scoping) และทบทวนร่างรายงาน EIA (Public Review) ซึ่งการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเจ้าของโครงการจะต้องแจ้งแก่หน่วยงานอนุญาตก่อนการดำเนินการ และหลังจากที่โครงการได้รับอนุญาตให้ดำเนินโครงการแล้ว อปท.ก็มีบทบาทร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตาม และเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนจากโครงการนั้น
๒. ในฐานะหน่วยงานอนุญาต กำกับดูแล การปฏิบัติตามมาตรการ EIA ของโครงการให้เป็นไปตามเงื่อนไข

ปรากฏใน มาตรา 50 วรรคสอง คือ นำมาตรการ EIA ที่ต้องปฏิบัติของโครงการและไปกำหนดเป็นเงื่อนไขการอนุญาตให้ครบถ้วน

๓.ในฐานะเจ้าของโครงการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำโครงการที่เข้าข่ายต้องทำรายงาน EIA ต้องว่าจ้างนิติบุคคลที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำรายงาน EIA และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

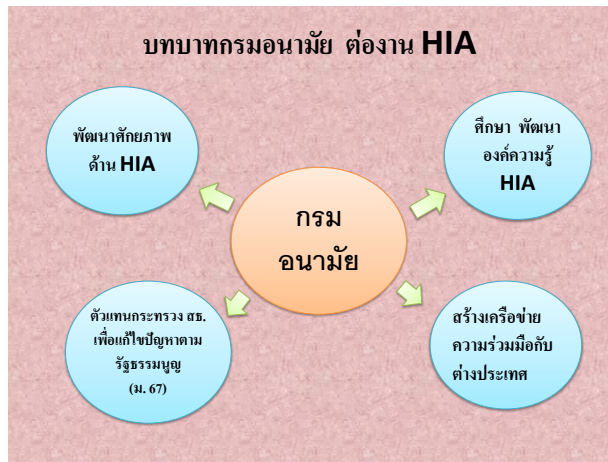
ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับทราบกำหนดการในการดำเนินงานและเข้าร่วมให้ความเห็นโครงการที่เข้าข่ายต้องจัดทำ EIA หรือ HIA ตามประกาศของกระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ



บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ HIA ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

แม้ว่าในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพต้องทำในขั้นตอนใดแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการ ตรากฎหมาย การอนุญาต การออกคำสั่ง และการดำเนินคดี ก็สามารถประยุกต์ใช้หลักการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ รวมทั้งริเริ่มสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในสังคม โดยใช้ HIA เป็นเครื่องมือในการร่วมกันตัดสินใจในประเด็นสาธารณะที่กำลังจะเกิดขึ้น เพื่อคาดการณ์ผลกระทบต่อสุขภาพของคนในชุมชน และร่วมกันกำหนดมาตรการป้องกันและลดผลกระทบทางลบและเพิ่มผลกระทบทางบวกเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับการสร้างเสริม และคุ้มครองสุขภาพของคนในชุมชน

กลไกของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขก็มีช่องทางสำหรับการนำ HIA ไปใช้ในการทำให้กิจการที่ได้รับการอนุญาตได้รับความไว้วางใจจากประชาชน อีกทั้งเป็นการเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการพิจารณาตัดสินใจร่วมกัน โดยอาจสามารถนำกระบวนการ HIA ไปประยุกต์ใช้ในระดับนโยบาย คือคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายทางด้านสาธารณสุข และออกกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง ส่วนระดับพื้นที่คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น และการอนุญาต ในการดำเนินการทางด้าน HIA ซึ่งจะช่วยให้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น



บทบาทกรมอนามัยกรมอนามัย ต่องาน HIA

๑. การพัฒนาศักยภาพด้านการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ โดยมีกลุ่มเป้าหมายได้แก่ ศูนย์อนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ ที่ร้องขอ
๒. พัฒนางองค์ความรู้ และแนวทางเพื่อการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในระดับโครงการและในระดับท้องถิ่น เช่น แนวทาง HIA สำหรับโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ กรณีกิจการโรงสีข้าว กิจการหอพัก กิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล กำลังการผลิตต่ำกว่า ๑๐ เมกกะวัตต์ การจัดการมูลฝอย กิจการเลี้ยงหมู กิจการเลี้ยงไก่ กิจการตลาด กิจการค้าของเก่า กิจด้านการเกษตร เป็นต้น ซึ่งการพัฒนางองค์ความรู้ดังกล่าวนี้ เป็นลักษณะของการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในการดำเนินกิจการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เห็นว่าเป็นปัญหาในพื้นที่ โดยกรมอนามัยจะสนับสนุนงบประมาณและเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ ทั้งนี้อาจผ่านกลไกการดำเนินงานของศูนย์อนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่
๓. เป็นตัวแทนกระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้น (คณะกรรมการสี่ฝ่าย) ในการจัดทำหลักเกณฑ์ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ
๔. สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับต่างประเทศ
 

เพื่อเสริมสร้างบทบาทที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติในองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์กรระดับภูมิภาคต่างๆเพื่อ สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยดำเนินการภายใต้กฎบัตรความร่วมมือด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันตก-กรอบความร่วมมือด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ภายใต้ สาขาที่ ๗ มีประเทศสมาชิก ๘ ประเทศเพื่อประสานความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ องค์ความรู้ การ บูรณาการกรอบนโยบาย กลยุทธ์ กฎหมาย และการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ



จะเห็นได้ว่า HIA เป็นเครื่องมือ ที่ช่วยในการหาข้อมูล องค์ความรู้ทางวิชาการ เพื่อช่วยประกอบการตัดสินใจในการอนุญาตประกอบกิจการ หรือใช้เครื่องมือ HIA เพื่อช่วยในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น การหาสถานที่กำจัดมูลฝอยของท้องถิ่น อาจนำกระบวนการ HIA ไปประยุกต์ใช้เพื่อหาทางออก หรือสร้างทางเลือกให้แก่คนในชุมชน สามารถนำมาใช้ได้โดยมีต่อรอการแก้ไขกฎหมาย และยังช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นของคนในชุมชนได้

กล่าวโดยสรุป บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ HIA ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ล้วนเป็นกฎหมายสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความเข้าใจ เพื่อจะได้ประยุกต์ใช้กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพได้อย่างถูกต้องตรงตามบริบทของแต่ละกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ อันนำไปสู่การเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ดี ป้องกันผลกระทบทางลบที่จะเกิดขึ้นและเอื้อต่อการมีสุขภาพดีของประชาชน