



**วิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ใหม่)
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561**

**Analyzing the New Environmental and Health Impact Assessment
Requirement of the Enhancement and Conservation of National
Environment Quality Act (Version 2) B.E. 2561**

เขตไท่ ลังการ์พินธุ์¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ เขตแม่คาว ถนนชูปเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมืองเชียงใหม่
จังหวัดเชียงใหม่ 50000 เมล์ติดต่อ: Khettai@hotmail.com

Khettai Langkarpint

Faculty of Law, Payap University, Super Highway Chiang Mai - Lampang Road, Muang Chiang Mai, Chiang
Mai, 50000, E-mail: Khettai@hotmail.com

Recived: January 7, 2020; Revised: February 28, 2020; Accepted: March 12, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแบบใหม่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จากการศึกษาพบข้อสรุปดังนี้ (1) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ กฎหมายฉบับใหม่ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และปัจจุบันยังไม่มีระเบียบหรือกฎหมายฉบับอื่นใดกำหนดไว้ (2) กำหนดให้โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด (3) คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 9/2559 ยังคงปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ในกรณีโครงการ หรือกิจการ หรือการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ (Assistant Professor, Faculty of Law, Payap University).



การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาลหรือที่อยู่อาศัย ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อประโยชน์สาธารณะ อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินกระบวนการหรือ ขั้นตอน เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานนั้นไปพลางก่อนได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องต่อหลักการ ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทั้งในระดับชาติและระดับสากล

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ



Abstract

This article aims to analyze the new environmental and health impact assessment requirements of the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act (version 2) B.E. 2561. The analysis result in the following conclusion: (1) The new law refers to a strategic environmental assessment (SEA) but does not include any details or requirements for putting it into practice. and at fact, there are no rules, regulations and guidelines relating to the entire new law at all. (2) The new law requires projects that may affect the environmental quality, natural resources and/or health of the community to be subject to a public participation process, however the new law does not include rules, procedures, practice or guidelines for organizing public hearings or other participation. (3) The new law incorporates previous law that allows certain projects to be approved before the environmental impact assessement has been completed. Specifically, article 49, paragraph 4 of the new law contains the same language of National Council for Peace and Order (NCPO) No. 9/2559 that exempts projects for transportation, irrigation, disaster prevention, hospitals, or residences which are urgently needed for the public interest. All of these provisions of the new law are against both national and international principles of environmental and health impact assessment.

Keywords: The New Environmental and Health Impact Assessment, The Enhancement and Conservation of National Environment Quality Act (Version 2)



1. บทนำ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่นี้มาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 กำหนดห้ามดำเนินการใดก็ตามโดยไม่ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ² และมาตรา 278 กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำกฎหมายเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (หรือรายงานอีไอเอ) ให้เสร็จภายใน 240 วัน นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประกาศใช้ หรือประมาณช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560³ ซึ่งอาจจะขัดกับอีกมาตราหนึ่ง คือ มาตรา 77⁴ ที่กำหนดให้การบัญญัติกฎหมายทุกฉบับจะต้องจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายความว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ก่อนที่จะบัญญัติกฎหมายมานั้น ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึงจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนซึ่งทั้งสองมาตรานี้ อาจขัดแย้งกันเองเพราะมาตรา 278 เร่งรัดให้จัดทำร่างกฎหมายโดยเร็ว แต่มาตรา 77 กำหนดให้ทำด้วยความรอบคอบด้วย และในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับใหม่ขึ้นมาและนำไปบนเว็บไซต์ โดยเสนอร่างกฎหมายใหม่ มีจำนวนทั้งสิ้น 130 มาตรา จากเดิมที่กฎหมายฉบับเดิมซึ่งบัญญัติไว้ใน พ.ศ. 2535 นั้นมีทั้งสิ้น 115 มาตรา แต่ร่างกฎหมายฉบับที่ต่อมาส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา กลับมีเพียง 17 มาตราเท่านั้น โดยให้เหตุผลว่า ให้ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นบรรทัดฐานโดยเน้นแก้ไขเฉพาะหมวด 3 ในเรื่องการทำรายงานผลกระทบเกี่ยวกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม เท่านั้น

² มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียส่วนใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญอื่นรัฐต้องเร่งดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน

³ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้จัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา 58 มาตรา 62 และมาตรา 63 ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น

⁴ มาตรา 77 วรรค 2 ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2561ที่ผ่านมาได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และมีผลในอีก 90 วันนับจาก วันประกาศ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ นอกเหนือ จากการปรับปรุงให้ กฎหมายทันสมัยและสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ยังระบุเหตุผลว่า “กระบวนการ และขั้นตอนการจัดทำการเสนอและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ได้ใช้บังคับเป็นเวลานาน แล้ว และในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป” และ “เพื่อให้มีมาตรฐาน อันเป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนในการดำรงไว้ซึ่งการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล จึงจำเป็นต้อง ตราพระราชบัญญัตินี้” ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น ไม่ปรากฏมิติในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้แต่อย่างใด⁵ เนื่องจากปัญหาสำคัญของการจัดทำหรือพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลในปัจจุบันนี้ คือ การสร้างสมดุลระหว่างการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนา ประเทศ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง ก็คือ จะทำอย่างไรให้เกิดการพัฒนา อย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับใหม่นี้ ตามหลักการเป็นการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้มีมาตรฐาน อันเป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนในการดำรงไว้ ซึ่งการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล จากปัญหา ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงสนใจวิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแบบใหม่ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ว่า จะ สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลที่แก้ไขปรับปรุงใหม่กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทั้งในระดับชาติและ ระดับสากล

⁵ ตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในตอนท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ประกาศ ณ วันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2561

⁶ ตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีการควบคุม และแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ อย่างพอเพียง จึงเห็นสมควรพัฒนาแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมต่อไป



2. เนื้อหาและสาระสำคัญของกฎหมายใหม่

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นี้ ได้ยกเลิกความในหมวด 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และได้แก้ไขหลัก ๆ คือ ยอมให้โครงการใดก็ตามที่ส่งผลกระทบรุนแรงแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนและเป็นสาธารณูปโภคจำเป็นสามารถประมวลโครงการไปก่อนได้ แล้วให้ทำการทำรายงานผลกระทบเกี่ยวกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (EHIA) ควบคู่กันไปด้วยโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่ไม่มีการแก้ไขในหมวดอื่นเลย อีกทั้ง ยังมีการอ้างคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 9/2559⁷ ไว้ในการแก้ไขครั้งนี้ด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเนื้อหาของส่วนที่ 4 ใหม่โดยมีสาระสำคัญที่แตกต่างจากกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดิม โดยสรุปดังนี้

2.1 การเปลี่ยนชื่อเรียกของ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” เป็น “รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 3⁸

2.2 เพิ่มบทนิยามคำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” “อนุญาต” และ “ผู้ดำเนินการ” ตามมาตรา 46⁹

⁷ คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 9/2559 ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไม่ได้

⁸ มาตรา 3 ให้แก้ไขคำว่า “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็น “รายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม” ทุกแห่ง

⁹ มาตรา 46 “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผล ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษา เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

“อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อนุญาตบัตรด้วย

2.3. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ กล่าวถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic environmental assessment: SEA) ตามมาตรา 47¹⁰ บัญญัติในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดทำ SEA และปัจจุบันยังไม่มีระเบียบหรือกฎหมายฉบับอื่นใดที่กำหนดให้มีการจัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ แต่อย่างใด

2.4. ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง มีการกำหนดชัดเจนให้โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ทั้งนี้อำนาจในการ “ประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายเดิมยังคงมีอยู่โดยเปลี่ยนถ้อยคำเป็น การ “ประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการเป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”¹¹

2.5 มาตรา 46 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบและมาตรา 48 ได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม

“ผู้ดำเนินการ” หมายความว่า เจ้าของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 และให้หมายความรวมถึงผู้จัดการของนิติบุคคลอาคารชุดสำหรับทรัพย์สินส่วนกลางตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด และผู้จัดสรรที่ดินหรือคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสำหรับสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินด้วย

¹⁰ มาตรา 47 ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย

¹¹ มาตรา 48 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือ การดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม อย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม



อย่างรุนแรง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังเป็นเพียงการนำข้อความในรัฐธรรมนูญมาใช้เอาไว้นั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด

2.6 ตามมาตรา 49 โดยที่คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ และอนุมัติให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการสามารถจัดหาเอกชนมาเป็นผู้รับดำเนินการได้ในโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ โดยไม่ต้องรอผลของการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (หรือรายงานอีไอเอ) ทั้งนี้โครงการดังกล่าว ยังคงต้องมีการจัดทำและการพิจารณารายงานอีไอเออยู่ต่อไป ไม่ใช่ที่ไม่ต้องทำ และความในวรรค3นี้ก็จะระบุไว้ชัดเจนว่าให้ดำเนินการจัดหาเอกชนผู้รับดำเนินการเท่านั้น ยังไม่ให้นำหน่วยงานของรัฐไปลงนามหรือผูกพันในสัญญาใด ๆ¹² เหตุผลเพราะว่าโครงการหรือกิจการสาธารณะประเภทที่เป็นประโยชน์หลายโครงการของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการได้ล่าช้ามาก เป็นเพราะปัญหาความล่าช้าในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบางกรณีอาจใช้เวลาถึง 4 – 5 ปี จึงไม่ทันกาลในความคิดของภาครัฐผู้รับผิดชอบโครงการ ดังนั้น เป็นการแก้ปัญหาที่ถูกจุดหรือไม่เพราะอุปสรรคของเรื่องนี้ คือความล่าช้าของการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่รัฐกลับไปแก้ที่อนุมัติให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการสามารถจัดหาเอกชนมาเป็นผู้รับดำเนินการได้ในโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐไปก่อนโดยไม่ต้องรอผลของการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ และอนุมัติให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการสามารถจัดหาเอกชนมาเป็นผู้รับดำเนินการได้ โดยไม่ต้องรอผลของการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (หรือรายงานอีไอเอ) มีข้อสังเกตว่ามาตรา 49 วรรคสี่นี้มีที่มาจากกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจในมาตรา 44¹³ มีคำสั่งให้เพิ่มวรรคสี่นี้ โดยระบุความจำเป็น

¹² มาตรา 49 วรรค3 “กรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ที่มีความจำเป็นด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการกระบวนกรหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานนั้นไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้นั้นไม่ได้”

¹³ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2559 ข้อ 1 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ ของมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไม่ได้”

ของการแก้ไขว่า “..เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐในการจัดให้มีสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถดำเนินการได้โดยเร็วซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม..” มูลเหตุของการเอววรรคนี้มาใส่ไว้ในมาตรา 49 นี้ ก็ด้วยเป็นที่รับทราบกันดีว่า โครงการหรือกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นประโยชน์หลายโครงการของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการได้ล่าช้ามาก เป็นเพราะปัญหาความล่าช้าในการพิจารณารายงานอีไอเอ วรรคสี่ของมาตรา 49 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่นี้ จึงถูกบรรจุลงไปเพื่อลดอุปสรรคดังกล่าว

2.7 มาตรา 50¹⁴ เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) มอบหมายให้หน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติหน้าที่แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ในการตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในการพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เว้นแต่โครงการบางลักษณะที่มีผลกระทบรุนแรง หรือมีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งน่าจะทำให้กระบวนการรวดเร็วขึ้น

2.8 มาตรา 51¹⁵ ในกรณีที่คณะกรรมการชำนาญการ (คชก.) ไม่ให้ความเห็นชอบผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องดำเนินการเพิ่มเติมหรือจัดทำรายงานใหม่ตามรายละเอียดที่ คณะกรรมการชำนาญการ กำหนดภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผล มิฉะนั้นจะถือว่าผู้นั้นไม่ประสงค์จะเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

¹⁴ มาตรา 50 ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ ตามมาตรา 48 เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน

¹⁵ มาตรา 51/1 ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ



2.9 มาตรา 51/5¹⁶ กำหนดกระบวนการติดตามการปฏิบัติตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง หากผู้ใดไม่ดำเนินการต้องระวางโทษปรับ ไม่เกิน 1 ล้านบาท และในกรณีที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดในรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต ให้สำนักงานนโยบายและแผนเสนอแนะให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้

2.10 ตามมาตรา 51/6¹⁷ รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายฉบับนี้ สามารถนำไปใช้เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือประกอบกรพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายได้ เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ให้มีหนังสือแจ้งความเห็นของผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบ

2.11 ตามมาตรา 101/1¹⁸ กำหนดโทษกรณีที่มีการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 1 แสนบาท ตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น ทั้งนี้ความผิดดังกล่าวสามารถเปรียบเทียบปรับได้

¹⁶ มาตรา 51/5 เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบและพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

¹⁷ มาตรา 51/6 รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นหรือได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบ สามารถนำไปใช้เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือประกอบกรพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายได้ เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐตามที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนให้มีหนังสือแจ้งความเห็น

¹⁸ มาตรา 101/1 ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต ผู้ใดก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 จะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาท ตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

3.1 แนวคิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้นำมาให้เป็นครั้งแรกโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกำหนดโครงการที่ต้องจัดรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ 10 ประเภทโครงการ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ยกเลิกกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่มีประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าโครงการใดที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้

ความหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติให้ความหมายว่าเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ถึงผลที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ อีกทั้งเสนอแนะวิธีลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับเกษม จันทรแก้ว¹⁹ ได้ให้ความหมายว่าเป็นกิจกรรมในการจำแนกและการคาดคะเนผลกระทบก่อนดำเนินโครงการพัฒนาโดยให้แนวทางในการแก้ไขผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและระบบตรวจสอบเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขณะที่ ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ²⁰ ได้ให้ความหมายว่าเป็นการใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบจากการดำเนินโครงการที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ วิถีชีวิต เพื่อหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบ หรือที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้น ให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด หรือป้องกันไม่ให้เกิด หรือหาแนวทางลดผลกระทบเหล่านั้น โดยมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในการกำหนดขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²¹ ได้กำหนดขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การกั้นกรองโครงการ (screening) กำหนดให้การประเมิน

¹⁹ เกשמ จันทรแก้ว, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นสูง* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2554), 250.

²⁰ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อม, 2557), 3.

²¹ กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม), 4-8.



ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำได้ 2 ระดับ คือ การจัดการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดขอบเขตการศึกษา (scoping) เป็นขั้นตอนก่อนการจัดทำรายงานอีไอเอ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนจะต้องรับทราบถึงข้อมูลรายละเอียด โครงการ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งทางบวก และทางลบ รวมถึงขอบเขตการศึกษาของโครงการไม่ว่าจะเป็นขอบเขตการศึกษาทางพื้นที่ และขอบเขตการศึกษาด้านวิชาการ ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนระหว่างการจัดทำรายงานอีไอเอ โดยเจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษาจะต้องนำเสนอร่างรายงานให้กับประชาชนรับทราบ และประชาชนต้องมีความมั่นใจในรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนจะต้องตรวจสอบความถูกต้องและทำความเข้าใจร่างรายงานอีไอเอ ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายก่อนการอนุญาตโครงการ ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาหลังที่ปรึกษาได้จัดทำรายงานอีไอเอเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น เจ้าของโครงการจะต้องยื่นรายงานอีไอเอเสนอต่อผู้มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการ โดยประชาชนมีส่วนร่วมให้ความเห็นประกอบการพิจารณารายงานร่วมกับผู้มีอำนาจอนุญาต ขั้นตอนที่ 5 การตัดสินใจประชาชนจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมตัดสินใจพิจารณารายงานอีไอเอ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจรายงานนั้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและหน่วยงานอนุญาต และขั้นตอนที่ 6 การติดตามตรวจสอบและประเมินผล เป็นขั้นตอนภายหลังจากการให้ความเห็นชอบต่อรายงานอีไอเอ โดยหน่วยงานอนุญาตให้มีการก่อสร้างหรือพัฒนาโครงการได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ มีดังนี้ (1) ร่วมรับทราบความก้าวหน้าของการยื่นเรื่องเสนอรายงาน อีไอเอ ว่าอยู่ในขั้นตอนใด (2) ร่วมรับทราบผลการพิจารณาจากคณะกรรมการอย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการไปจากเดิมหรือยกเลิกโครงการหรือมีอนุมัติเห็นชอบโครงการ (3) ร่วมในการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายอีไอเอ (4) รายงานการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องส่งให้ประชาชนในพื้นที่โครงการรับทราบด้วย (5) จัดพิมพ์ผลการติดตามตรวจสอบผลกระทบโดยติดป้ายประกาศในที่ชุมชนในประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง

3.2 แนวคิดการประเมินผลกระทบสุขภาพ

ความหมายการประเมินผลกระทบสุขภาพ องค์การอนามัยโลก ปี ค.ศ. 2000 ได้ให้ความหมายว่าเป็นการประมาณการหรือคาดการณ์ข้างหน้าผลกระทบของการดำเนินกิจกรรมโครงการ แผนและนโยบายต่าง ๆ ที่มีต่อสุขภาพของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้มีการนำปัจจัยทางสุขภาพของมนุษย์ไว้ในการกำหนดนโยบาย การออกแบบ และการตัดสินใจ

ในการดำเนินโครงการและแผนงานต่าง ๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับโรคและภัยคุกคามแก่สุขภาพของมนุษย์ ไม่ว่าจะเกิด ขึ้นจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และพฤติกรรม ขณะที่ยานักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในการวิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบายโครงการ หรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง หากดำเนินการในช่วงเวลาและพื้นที่เดียวกันโดยมีการประยุกต์ใช้เครื่องมือที่หลากหลาย และมีกระบวนการที่ส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว²²

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ได้สรุปถึงขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ มี 6 ขั้นตอน คือ (1) การกลั่นกรองข้อเสนอแนะนโยบายหรือโครงการ (Screening) เป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณาว่านโยบาย แผนงาน หรือโครงการใด มีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะทำการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ ซึ่งต้องพิจารณาถึงโอกาส ขนาด และความรุนแรงของผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น และโอกาสความเป็นไปได้ที่จะปรับเปลี่ยนในเชิงนโยบายหรือการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือแผนงานนั้น (2) การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping) เป็นขั้นตอนการพิจารณาร่วมกันถึงขอบเขต ประเด็นทางเลือกในการดำเนินการพัฒนาแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ จากกิจกรรมพัฒนานั้นโดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงข้อมูล ความคิดเห็น ข้อห่วงใย และนำเสนอทางเลือกในการดำเนินการอย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบด้านสุขภาพได้อย่างถูกต้อง รอบด้านทั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใหญ่ หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ (3) การวิเคราะห์หรือการประเมินผล (Analysis or Appraisal) และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ (Draft Reporting) เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ การประมาณการและการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นตามขอบเขต ประเด็น และแนวทางที่ได้มีการกำหนดร่วมกันในขั้นตอนที่ผ่านมา ซึ่งอาจดำเนินการโดยใช้วิธีการหลายวิธีและใช้คณะบุคคลเดียวหรือหลายคณะบุคคลก็ได้เพื่อให้รายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่ได้ความถูกต้อง เชื่อมโยงเป็น องค์รวมและพร้อมที่จะได้รับการพิจารณาโดยสาธารณะ (4) การทบทวนรายงานโดยสาธารณะ (Public Review) และการเสนอแนะการตัดสินใจ (Decision - Making) เป็นขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่มีต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบที่จัดทำขึ้นโดยจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

²² ศุภศักดิ์ บุญญะสุด และกัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์, “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.” *วารสารแสงอีสาน* 16, ฉ.1 (มกราคม-มิถุนายน 2562): 267.



อย่างกว้างขวางมีการให้ข้อมูลในรูปแบบเหมาะสม และเวลาที่พอเพียงต่อการทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบ เพื่อให้รายงานการประเมินผลกระทบมีความสมบูรณ์ เป็นธรรม และชอบธรรมมากที่สุด โดยที่กระบวนการทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะอาจนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงในขั้นตอนของการวิเคราะห์และการร่างรายงานการประเมินผลกระทบ หรือในบางกรณีอาจต้องย้อนกลับไปปรับปรุงในขั้นตอนการกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบ หรือในบางกรณีอาจต้องย้อนกลับไปปรับปรุงในขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะด้วย (5) การมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Influencing) เป็นขั้นตอนภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นและการทบทวนร่างรายงานแล้ว โดยมุ่งหวังให้การตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นนั้นคำนึงถึงผลกระทบสุขภาพที่คาดการณ์ไว้ มาตรการทางเลือกและมาตรการลดผลกระทบที่นำเสนอ และความสามารถในการรับมือของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อย่างจริงจัง และ (6) การควบคุมกำกับและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) ภายหลังจากการตัดสินใจไปแล้ว²³

3.3 แนวคิดในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) จะใช้กรอบแนวคิดและกระบวนการวิเคราะห์ประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมตั้งแต่การพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน และโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยบูรณาการมิติด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี และเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีคุณภาพ รอบคอบ โปร่งใส และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ลักษณะสำคัญคือ เป็นกระบวนการที่ใช้ในการคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินนโยบาย แผนงาน และโปรแกรมการวางแผนการจัดการในระดับองค์กรที่สูงกว่าในระดับโครงการซึ่งเป็นข้อสำคัญที่ทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มีความแตกต่างจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นการวิเคราะห์หรือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับของโครงการเท่านั้น²⁴

²³ ศุภศักดิ์ บุญญะสุด และกัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์, “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561,” 267.

²⁴ สิริพิชญ์ชนก คุณประเสริฐ, *การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ* (เอกสารวิชาการ) (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), 12-13.

4. ผลการวิเคราะห์

จากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นได้จัดทำขึ้นโดยนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วมาเป็นแม่แบบของกฎหมายไทยในประเด็นการบังคับให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นต้องตั้งอยู่บนเจตนารมณ์ 2 อย่าง คือ มีการประเมินผลกระทบที่เป็นวิชาการอย่างรอบด้านและต้องประเมินความมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้

4.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นวิชาการ

การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ผ่านมายังมีปัญหา เช่น ความสัมพันธ์แบบนายจ้างและลูกจ้างระหว่างเจ้าของโครงการและบริษัทผู้รับจ้างทำรายงานซึ่งทำให้เกิดการอึดอัดกันได้ ระบบนี้ทำให้เกิดธุรกิจใหม่ คือ ธุรกิจที่ปรึกษา ของบริษัทต่างๆ โดยมีมหาวิทยาลัยหลายแห่งเข้าทำธุรกิจที่ปรึกษานี้ด้วย การจัดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการรับฟังความคิดเห็น มีการแจกสิ่งของในเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยเจ้าของโครงการซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่สมควรอย่างยิ่งไม่ต่างจากการซื้อเสียงโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมี 2 ประเภท คือ

1) ประเภทแรก คือ โครงการหรือกิจการของเอกชนที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ รวมถึง โครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใหญ่นัก จึงไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันได้มีการกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผน และคณะกรรมการผู้ชำนาญการในทุกขั้นตอนไว้แล้ว เช่น ไม่เกิน 15 วัน สำหรับ สำนักงานนโยบายและแผนพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้น และไม่เกิน 45 วัน สำหรับ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ ซึ่งหากไม่แจ้งผลการพิจารณาในระยะเวลาที่กำหนดก็ให้ถือว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นผ่านการเห็นชอบแล้ว

2) โครงการประเภทที่ 2 ซึ่งคือ โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งมีขนาดใหญ่มาก มีผลกระทบสูง และต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการดำเนินงาน โครงการประเภทนี้ที่เป็นประเด็นตามนโยบายหรือมติที่กล่าวถึง เพราะยังไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณารายงานอีไอเอของโครงการประเภทนี้เอาไว้ให้ชัดเจน และเป็นมูลเหตุของการเอาวรรคสี่ มาใช้ไว้ในมาตรา 49 นี้ ก็ด้วยเป็นที่รับทราบกันดีว่า โครงการหรือกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นประโยชน์หลายโครงการของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการได้ล่าช้ามาก เป็นเพราะปัญหาความล่าช้าในการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมวรรคสี่ของมาตรา 49 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม



แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่นี้ จึงถูกบรรจุลงไปเพื่อลดอุปสรรคดังกล่าวอันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้อง

การแก้ไขปัญหานี้ คือ รัฐบาลโดยสำนักงานนโยบายและแผน ทำเพียงกำหนดกรอบเวลาพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วนนี้ไว้ให้ชัดเจนและรอบคอบเพียงพอ ปัญหาความล่าช้าของการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการประเภทหลังก็จะบรรเทาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีวรรคสี่ ประกอบอยู่ในกฎหมายใหม่และมีหลายต่อหลายคนที่แตกต่างกันและรู้สึกไม่สบายใจตรงนี้มีข้อสังเกตที่เพิ่มเติม คือ แม้สำนักงานนโยบายและแผน จะไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ทั้ง 2 ขั้นตอนอย่างเป็นทางการจะลักษณะสำหรับโครงการรัฐขนาดใหญ่ แต่การพิจารณาจริงก็ได้ใช้เวลาเป็นครึ่งปีหรือเป็นปีอย่างที่เราหลายคนเข้าใจอย่างผิด ๆ ว่าการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผน และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ล่าช้าเป็นเหตุให้รายงานรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องใช้เวลาเป็นหลายปี ถึงแม้จะไม่เร็วเท่าโครงการของเอกชนแต่ก็ได้เข้าสาเหตุหลักที่ทำให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใช้เวลามากกว่าจะได้รับการเห็นชอบ คือ เมื่อสำนักงานนโยบายและแผน ส่งรายงานที่ยังไม่สมบูรณ์คืนให้หน่วยงานรัฐไปปรับปรุงแล้ว กว่าจะได้คืนมาพิจารณาใหม่บางครั้งก็ใช้เวลาร่วมปีครึ่งปี ดังนั้น นอกจากการเร่งขั้นตอนการพิจารณาในส่วนคณะกรรมการชำนาญการและสำนักงานนโยบายและแผนแล้วรัฐบาลเองก็ควรไปเร่งหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการด้วย ถ้าทำได้เช่นนั้นวรรคสี่ที่ว่าก็ไม่จำเป็นต้องมี

นอกจากนี้ ถ้ามองลึกลงไปกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการประเภทที่ 2 นี้ หากเรากำหนดให้เริ่มจัดทำเสียตั้งแต่ ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ซึ่งในกรณีนี้ถ้าได้รับความเห็น หรือคำแนะนำระหว่างกระบวนการนั้นจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งควรต้องรวมไปถึงมิติทางสังคมด้วย ก็จะทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรอบคอบ และถูกต้องตามหลักวิชาการ ควบคู่กันไปกับการศึกษาความเหมาะสมรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็จะเป็นเครื่องมือช่วยคณะรัฐมนตรีตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการได้อย่างรอบคอบ มีเหตุผล และลดปัญหาความขัดแย้ง รวมทั้งสามารถจัดหาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโครงการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้เป็นอย่างดีมีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า (1) โครงการของรัฐที่มีขนาดใหญ่มาก แม้จะมีข้อดีเพียงใดก็ตาม และควรต้องเร่งดำเนินการเพียงใดก็ตาม ก็ย่อมมีผลกระทบรุนแรงกว่าโครงการปกติทั่วไปมาตรการเร่งด่วนแบบลัดคิว ดังนั้น มาตรา 49 วรรคสี่ นี้ จึงสวนทางกับความรุนแรงของปัญหา (2) มาตรการเร่งด่วนลัดคิวที่ว่านี้ รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เคยใช้

มาตรา 44 (คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 9/2559) กำหนดขึ้นมาแล้วเป็นการชั่วคราวเพื่อใช้กับโครงการเร่งด่วนบางโครงการ เช่น รถไฟฟ้าความเร็วสูง รถไฟฟ้าหลากสิ การก่อสร้างโรงไฟฟ้า การก่อสร้างเขื่อน รวมทั้งการดำเนินการเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาสาธารณภัย เช่น ภัยแล้งหรือน้ำท่วม ซึ่งอาจจะพบบ้างได้เพราะเป็นมาตรการเฉพาะกิจ แต่หากเอามาตรการเฉพาะกิจนี้ มาเป็นมาตรการถาวรในพระราชบัญญัติ ซึ่งแก้ได้ยากมากและเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนย่อมขัดต่อหลักการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทั้งในระดับชาติและระดับสากล

4.2 การประเมินความมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามมาตรา 46 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น ในการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการของภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้ระบุว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 48 ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และในวรรคสาม จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหมายความว่าหลังจากผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตได้ศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการหรือกิจการแล้วก็นำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมารับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการทำเช่นนี้เท่ากับว่าเป็นการไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินการโครงการหรือกิจการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการอย่างแท้จริงเป็นการกระทำที่ไม่โปร่งใสและเป็นการให้อำนาจภาครัฐกระทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอันมิชอบได้และภาคเอกชนอาจจะกระทำการละเลยในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ²⁵ และขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58

²⁵ ศุภศักดิ์ บุญญะสุต และกัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์, “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561,” 273.



4.3 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

มาตรา 47 บัญญัติในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างศักยภาพ ของพื้นที่กับทางเลือกการพัฒนาต่างๆ โดยพิจารณาว่าการพัฒนาในพื้นที่นั้นๆ ควรมุ่งสู่เป้าประสงค์ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และทรัพยากรธรรมชาติไม่ ลดน้อยถอยลง เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว ควรมีแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องศักยภาพ และข้อจำกัดของพื้นที่ ทางเลือกการพัฒนาต่างๆ ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในด้านลบรวมทั้งพยายาม แสวงหาคูขยภพระหว่างเป้าประสงค์การพัฒนามิติต่างๆ ที่อาจขัดแย้งกันโดยคำนึงถึงมิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี โดยมีปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องนำทาง มิติสิ่งแวดล้อม หมายถึง การพิจารณาประเด็นทั้งหมดของเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในขั้น การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ ยุทธศาสตร์ ซึ่งครอบคลุมวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ ความสมบูรณ์ของสภาพทรัพยากรธรรมชาติและ ระบบนิเวศ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ประกอบด้วยเป้าหมายเชิงคุณภาพ และตัวชี้วัดระดับ นโยบายรายสาขา (Sector) และระดับพื้นที่ (Area)

มาตรา 47 ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และปัจจุบันยังไม่มีระเบียบหรือกฎหมายฉบับอื่นใดที่กำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตามได้มีการนำหลักการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มาใช้ในประเทศไทยโดยใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการดูแลกำกับกับการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น

1) การประกาศเขตพื้นที่เฉพาะเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมใช้ในการจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ มีระบบนิเวศแตกต่างจากพื้นที่อื่น และอาจมีผลกระทบจากกิจกรรมมนุษย์ หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรม อันควรอนุรักษ์ ส่วนเขตควบคุมมลพิษใช้ในการจัดการพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยประกาศให้โครงการหรือกิจการที่ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน 22 ประเภท ขนาดให้จัดทำรายงานอีไอเอเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) การจัดทำผังเมืองมีหลายระดับ เช่น ผังประเทศ ผังภาค ผังอนุภาค และผังเฉพาะพื้นที่ หรือผังพื้นที่เฉพาะเป็นต้น เพื่อวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน การนำ การประเมิน สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้จะไม่ทดแทนหรือลดทอนความสำคัญของเครื่องมืออื่นแต่จะ ช่วยอุดช่องว่างที่ยังมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงให้เกิดการบูรณา การระหว่างมิติสิ่งแวดล้อมกับ มิติเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในระดับ มหภาคเพื่อให้เกิด การจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

4.4 คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2559

มาตรา 49 วรรคสี่ มีการนำคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 9/2559 มาบัญญัติไว้ เกี่ยวกับการเปิดช่องเพื่อให้มีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการ ตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นการเข้าข่าย ละเมิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตาม มาตรา 58 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และ การรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียของประชาชนก่อน อันเป็นการลดทอนไม่ให้ความสำคัญกับ การปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนของอีไอเอ ตามหลักป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) สรุปคือ คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ และอนุมัติให้หน่วยงานผู้รับ ผิดชอบโครงการสามารถจัดหาเอกชนมาเป็นผู้รับดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอผลของการพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (หรือรายงานอีไอเอ) อย่างไรก็ตาม วรรคสี่นี้ เกิดเป็น ความกังวลว่าจะเป็นการกดดันให้การพิจารณารายงานอีไอเอนี้เป็นแค่ตรายาง และเป็นเพียง การพิจารณาเพื่อให้ผ่านการอนุมัติ เพราะหากเอกชนที่ได้รับอนุมัติเข้ามาทำโครงการ และ ได้ลงมือทำจริง ใช้จ่ายไปจริง ซื้อของจริง จ้างคนทำงานจริง ฯลฯ เช่นสมมติว่าทางเอกชนได้ ลงทุนไปแล้ว 1,000 ล้านบาท มีหรือที่เอกชนจะไม่ฟ้องทั้งรัฐบาล สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งจะเป็นการกดดันให้ต้อง ผ่านรายงานอีไอเออย่างเดียว และเมื่อถึงวันนั้นการแก้ไขปัญหาก็ทำได้ยากขึ้น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเด็นแรกการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA-Strategic Environmental Assessment) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ไม่ได้กำหนดให้มีการจัดทำ SEA และปัจจุบันยังไม่มีระเบียบ



หรือกฎหมายฉบับอื่นใดกำหนดไว้ ประเด็นที่สอง กำหนดให้โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญของ การรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด ประเด็นสุดท้าย คือ คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 9/2559 ก็ยังคงปรากฏ อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นี้ กล่าวคือ ในกรณีโครงการ หรือกิจการ หรือการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาลหรือที่อยู่อาศัยที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะอาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินกระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานนั้นไปพลางก่อนได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA-Strategic Environmental Assessment) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมาย ฉบับใหม่ต้องมีการออกระเบียบหรือกฎหมายลูกฉบับอื่นโดยเร่งด่วน และรัฐบาลต้องให้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เพื่อตัดสินใจในระดับนโยบายและเพื่อให้แผนการต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 20 ปีและแผนการปฏิรูปประเทศ

5.2.2 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนการดำเนินงานในโครงการต่างๆ ของภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 58

5.2.3 ต้องยกเลิกความจำเป็นเร่งด่วน มาตรา 49 วรรคสี่ มีการนำคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 9/2559 มาบัญญัติไว้เกี่ยวกับการเปิดช่องเพื่อให้มีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันขัดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทั้งในระดับชาติและระดับสากล



References

- Division of Environmental Impact Assessment. *The Way of People Participation in the Environmental Impact Assessment*. Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2019. [In Thai]
- Kasem Jankew. *The Advanced Environmental Impact Assessment*. Bangkok: Kasetsart University, 2011. [In Thai]
- Tawinwadee Burikul, Ravadee Prasertcharoensuk, ... and Wannipa Soda. *The Manual of the People Participation in the Environmental Impact Assessment*. Bangkok: The Access Initiative, 2014. [In Thai]
- Siripitchanonk Kunprasert. *Environmental and Health Impact Assessment: EHIA (Academic Focus)*. Bangkok: Legislative Institutional Repository of Thailand, 2561. [In Thai]
- Supasak Bunyasut, and Kanjira Wjitwatcharak. "The Environmental and Health Impact Assessment of the Enhancement and Conservation of National Environment Quality Act (Version 2)." *Saeng Isang Journal* 16, No.1 (January-June 2019): 261-276. [In Thai]
- World Health Organization. "Health Impact Assessment (HIA)." Accessed December 10, 2019. http://www.who.int/hia/tools/other_IA/en/.