

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม Legal Problems and Obstacles Concerning to Environmental Impract Assessment

ธวัชชัย ไชยพงษ์

Thawatchai Chaiphong

มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Sripatum University at Chonburi

Corresponding Author. Email: anan0262@hotmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อำนาจหน้าที่หน่วยงานในการเห็นชอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปัญหาการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วจากการศึกษาวิเคราะห์ตามขอบเขตของการศึกษารวมถึงกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศพบว่า ระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดประเภทกิจการที่จะต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นพิจารณาที่ขนาดของกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงจะต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยมิได้พิจารณาประเภทของกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงทำให้ผู้จัดทำโครงการใช้วิธียื่นขออนุมัติเป็นรายโครงการและเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการติดกันจึงทำให้ไม่ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่หน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาตรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งพิจารณาโครงการทั้งประเทศจึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า และพิจารณารายงานไม่ทันต่อการจัดทำโครงการ แม้จะมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการก็ตามก็ไม่อาจจะพิจารณาให้รวดเร็วได้ นอกจากนั้น ถ้ารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับอนุมัติแล้วปรากฏว่าพบข้อเท็จจริงใหม่ กรณีข้างต้นก็ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้จึงทำให้ผู้จัดทำโครงการใช้วิธีจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมและขออนุมัติรายงานใหม่กรณีเช่นนี้ย่อมทำให้การจัดทำโครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยมีได้พิจารณาที่ความเหมาะสมของการพบข้อเท็จจริงใหม่ แม้ข้อเท็จจริงนั้นจะมีความสำคัญต่อระบบนิเวศหรือสิ่งแวดล้อมเพียงใดก็ตาม

คำสำคัญ : การประเมิน, ผลกระทบ, สิ่งแวดล้อม

Abstract

This research has objectives to study about problems and obstacles of the legal provisions in the determining of criteria of Environmental Impact Assessment (EIA) and the authority of the department in approving the EIA report and the problem of finding new facts, after the approval of the EIA report. From the study, analyzed according to the scope of the study Including Thai law and foreign law, it was found that the regulation of the Ministry of Natural Resources and Environment specifies the type of the business that is required to make an EIA report, considering the size of the business that has impact on the environment. Therefore, such business produces EIA report without considering the type of the business that has environmental impact. So the business ceates a project by applying for approval on project-by-project basis and in a project that looks like adjacent project. Therefore, there is no need to make environmental impact assessment report. In addition, the authority of the department approving or

permitting environmental impact report is the authority of the Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning (ONEP), which considers the whole country project, causing problems of delay and considered the report not in time for the project. Even with a committee of experts, the committee cannot consider quickly. In addition, if an EIA report has been approved, it appears that new facts have been found. In the above cases, there is no law to specify the criteria, therefore, project developer the method to prepare additional EIA report and submit a request for approval for a new report. This case will allow the project to be done further, without considering the suitability of finding of new facts, although such fact is important to ecological system, or environment.

Keywords: Assessment, Impact, Environment

บทนำ

ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จำเป็นต้องมีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตทั้งสิ้น ในการใช้ทรัพยากรดังกล่าวหากใช้โดยปราศจากความระมัดระวังหรือปราศจากการวางแผนที่ดีย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมได้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นกลไกและมาตรการประการหนึ่งที่จะช่วยควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น โดยกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินการตามโครงการหรือกิจการดังกล่าวนั้นโดยจะต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้และความจำเป็นของโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านกายภาพและชีวภาพในระบบนิเวศของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของมนุษย์ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, ออนไลน์, 2549)

ในการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น เช่น การสำรวจเจาะปิโตรเลียม นิคมอุตสาหกรรม ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง เป็นต้น หากเจ้าของโครงการไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการก่อสร้างโครงการหรือกิจการขึ้นสภาพแวดล้อมบริเวณโดยรอบของโครงการหรือกิจการก็จะถูกทำลายไปได้ ทำให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบของโครงการหรือกิจการนั้นก็เกิดความขัดแย้งกับเจ้าของโครงการจนทำให้เกิดข้อพิพาทและมีการฟ้องร้องกันระหว่างประชาชนกับเจ้าของโครงการตามมาในภายหลัง

ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) โดยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นพบว่า มีหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 63 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46-51 และยังมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกส่วนหนึ่งด้วย

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 63 ได้บัญญัติไว้ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่

- (1) จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน
- (2) จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนและ
- (3) ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 4 ว่าด้วย การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรา 46-51/7 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดโครงการกิจกรรม หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พบว่ายังมีปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องนำมาศึกษาในประเด็นปัญหาบทบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไปหรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 400 ตารางเมตรขึ้นไป ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เจ้าของโครงการหรือกิจการดังกล่าวก็จะมีทางเลือกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายโดยการสร้างจำนวนห้องพักแค่ 79 ห้อง หรือสร้างให้มีพื้นที่ใช้สอยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เล็กน้อยเพื่อจะไม่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562) กรณีดังกล่าวควรมีบทบัญญัติเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าของโครงการหรือกิจการต่าง ๆ มีการหลีกเลี่ยงเพื่อให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานพิจารณารายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากจำนวนองค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นรัฐมนตรีซึ่งคือนักการเมือง มีจำนวนของผู้แทนภาคเอกชนอยู่น้อย จึงอาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลางในการตัดสินใจ กล่าวคือการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีโครงการหรือกิจการของรัฐซึ่งต้องเสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น ขั้นตอนในการเสนอความเห็นของโครงการหรือกิจการของรัฐดังกล่าว ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวนรัฐมนตรีซึ่งคือนักการเมืองจำนวนมาก จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางในการตัดสินใจในการให้ความเห็นชอบในโครงการดังกล่าวได้ และปัญหาการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว กรณีนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการถือปฏิบัติจึงก่อให้เกิดปัญหาต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการถือปฏิบัติ

ดังนั้น จากปัญหาข้างต้นถ้าได้มีการศึกษาและหาข้อเสนอแนะก็จะทำให้กลไกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ทำให้ผู้ดำเนินโครงการหลีกเลี่ยงกฎหมายไม่ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการเมื่อมีการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว
4. เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สมมติฐานของการวิจัย

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ทั้ง 2 ฉบับ ใช้หลักเกณฑ์พิจารณาถึงขนาดโครงการในการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแทนที่จะกำหนดประเภทในการจัดทำโครงการจึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ช่องว่างกฎหมายโดยเสนอเป็นโครงการย่อย ๆ หลายโครงการที่มีพื้นที่ติดต่อกัน และมีลักษณะโครงการที่คล้ายคลึงกันจึงทำให้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ไม่มีอำนาจสั่งให้รวมโครงการหรือมีความเห็นอื่น ๆ ได้แก่ ความเห็นเบื้องต้นถึงความเหมาะสมในการทำโครงการหรืออำนาจสั่งให้ยกเลิกโครงการเมื่อพบข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญหรือข้อเท็จจริงที่ควรแก่การอนุรักษ์ กรณีข้างต้นจึงก่อให้เกิดปัญหา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงเอกสารฉบับหนึ่งเพื่อให้สามารถจัดทำโครงการได้เท่านั้น ไม่มีผลในการเป็นกลไกที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง กรณีข้างต้นถ้าได้มีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอแนะปัญหาข้างต้นก็จะทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในรูปแบบการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ ตำราทางวิชาการ หนังสือ รายงาน วิจัย บทความทางกฎหมายทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตั๋วบทกฎหมาย วิทยานิพนธ์ เว็บไซต์ต่าง ๆ ตลอดจนจนถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้างต้นเห็นควรสรุปในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาบทบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรา 46-51/7

2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ

3) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดโครงการกิจกรรม หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากกฎหมายข้างต้นกำหนดประเภทขนาดของโครงการในการที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจกรรมหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact Assessment) ดังที่ได้วิเคราะห์ไปแล้ว จึงก่อให้เกิดปัญหาการหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการทำโครงการที่มีขนาดน้อยกว่า ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือทำโครงการหลาย ๆ โครงการที่มีเนื้อที่ติดกันโดยใช้วิธีแยกยื่นเพื่อขออนุมัติโครงการ กรณีเช่นนี้จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดให้โครงการใด ๆ ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการมุ่งที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามแนวทางของการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นถ้ามีการพัฒนากฎหมายดังกล่าวจะทำให้การจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม อำนาจของหน่วยงาน ในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจของสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ในการพิจารณารายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีอำนาจในการพิจารณา ความเหมาะสมในการจัดทำโครงการหรือไม่ กล่าวคือ ไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการดำเนินโครงการ เพราะการอนุมัติหรืออนุญาตเป็นอำนาจของหน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องและผู้จัดทำโครงการจะต้องดำเนินการ เช่น การขออนุญาตจัดตั้งโรงงานต้องขออนุญาตต่อกรมโรงงาน การขออนุญาตสร้างโรงแรมจะต้องขออนุญาต ต่อกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น กรณีข้างต้นจึงก่อให้เกิดปัญหาถึงความเหมาะสมที่จะดำเนินโครงการหรือไม่ (สิรินภรณ์ ทองคำฟู, 2561) เพราะหน่วยงานเฉพาะพิจารณาในเรื่องการอนุญาตหรืออนุมัติเท่านั้น ส่วนปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการดำเนินโครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ย่อมจะต้องมีอำนาจในการทำความเข้าใจต่อโครงการที่ได้เสนอมาร เพื่อพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า เห็นควรให้จัดทำโครงการหรือไม่โดยให้สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ทำความเข้าใจได้ด้วยก็จะทำให้เป็นการเสนอแนะ ให้แก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตเห็นว่าขออนุมัติหรืออนุญาตหรือไม่ และถ้าอนุมัติหรืออนุญาตไปแล้ว

จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร กรณีข้างต้นก็จะทำให้การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ในกรณีที่มีอนุมัติหรืออนุญาตรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้วปรากฏว่าข้อเท็จจริงใหม่ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ กรณีเช่นนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่จะต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานไว้ให้มีการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมกรณีเช่นนี้ไม่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องดำรงรักษาไว้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะเป็นรายงานการคาดการณ์ล่วงหน้าว่าการทำโครงการนั้นจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง แต่ถ้าพบข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นทรัพยากรที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์กฎหมายต้องกำหนดให้ยกเลิกการทำโครงการนั้น เพื่อให้เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิใช่กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่อันจะทำให้เจ้าของโครงการมีสิทธิที่จะเข้าไปดำเนินโครงการได้เมื่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ผ่านแล้ว กรณีเช่นนี้ก็จะทำให้ไม่มีประโยชน์อันใดในการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะสุดท้ายแล้วเจ้าของโครงการก็ต้องได้จัดทำโครงการอยู่นั่นเอง เพราะถือว่าเจ้าของโครงการได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมแล้วปัญหาเชิงพื้นที่ หรือปัญหาเชิงสถานการณ์

สรุปผลการวิจัย

1. ปัญหาบทบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาที่ขนาดและใช้พิจารณาที่ประเภทของโครงการ จึงก่อให้เกิดปัญหาการหลบเลี่ยงกฎหมายโดยการทำโครงการที่มีขนาดน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือทำโครงการหลาย ๆ โครงการที่มีเนื้อที่ติดกันโดยใช้วิธีแยกยื่นเพื่อขออนุมัติโครงการกรณีเช่นนี้จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดให้โครงการใด ๆ ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการมุ่งที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามแนวทางของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นถ้ามีการพัฒนากฎหมายดังกล่าวจะทำให้การจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมการที่กฎหมายกำหนดให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สน.) โดยไม่มีอำนาจพิจารณาถึงความเหมาะสมในการทำความเข้าใจประกอบการจัดทำโครงการ จึงก่อให้เกิดจึงก่อให้เกิดปัญหาถึงความเหมาะสมที่จะดำเนินโครงการ เพราะหน่วยงานเฉพาะพิจารณาในเรื่องการอนุญาตหรืออนุมัติเท่านั้น ส่วนปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการดำเนินโครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นสำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ย่อมจะต้องมีอำนาจในการทำความเข้าใจต่อโครงการที่ได้เสนอมาเพื่อพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า เห็นควรให้จัดทำโครงการหรือไม่โดยให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ทำความเข้าใจ

ได้ด้วยก็จะทำให้เป็นการเสนอแนะให้แก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ หรืออนุญาตเห็นว่าจะอนุมัติหรืออนุญาตหรือไม่ และถ้าอนุมัติหรืออนุญาตไปแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร กรณีข้างต้นก็จะทำให้การจัดทำ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ กรณีเช่นนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ที่จะต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานไว้ให้มีการจัดทำรายงานการประเมิน สิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมกรณีเช่นนี้ไม่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องดำรงรักษาไว้ตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายกำหนดให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะเป็นรายงานการคาดการณ์ ล่วงหน้าว่าการทำโครงการนั้นจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง แต่ถ้าพบข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ หรือเป็นทรัพยากรที่ควรค่าแก่การกึ่งอนุรักษ์กฎหมายต้องกำหนดให้ยกเลิกการทำโครงการนั้น เพื่อให้เป็นการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิใช่กำหนดให้มีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่อันจะทำให้เจ้าของโครงการ มีสิทธิที่จะเข้าไปดำเนินโครงการได้เมื่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ผ่านแล้ว กรณีเช่นนี้ก็จะทำให้ไม่มีประโยชน์อันใดในการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะสุดท้ายแล้วเจ้าของโครงการ ก็ต้องได้จัดทำโครงการอยู่ดีนั่นเอง เพราะถือว่าเจ้าของโครงการได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำ รายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมแล้ว

การอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาขออภิปรายผลว่า กระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งขั้นตอนเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ กำหนดขอบเขต การกำหนดขอบเขตมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การอุทธรณ์ต่อกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การติดตาม ตรวจสอบ และการจำแนกประเภทสำหรับผลกระทบของโครงการที่จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วนในรูปแบบการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมประเทศแคนาดานั้น การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของประเทศแคนาดานั้นมี 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลาง และระดับจังหวัด ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของรัฐบาลกลางประเทศแคนาดา ไม่ได้มาจากการประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่เป็นนโยบายของประเทศ โดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงานว่าจะต้องมีระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเห็นควรที่จะวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ตามประเด็นดังนี้

1. ปัญหาบทบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อการทำรายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ของทั้ง 2 ประกาศ มุ่งเน้นที่ขนาดของโครงการโดยมิได้มุ่งเน้นประเภทของโครงการที่จัดทำจึงทำให้มีการหลีกเลี่ยง ในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านสุขภาพ จากกรณีข้างต้นจึงควรให้มีการกำหนดเป็นประเภทของ โครงการมากกว่าที่จะกำหนดเป็นไปตามขนาดของโครงการ จึงจะทำให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ถ้าปรากฏว่าโครงการใดเสนอโครงการโดยหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ มีอำนาจในการรวมโครงการเป็นโครงการเดียวแล้วให้ผู้เสนอโครงการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อม ตามประเภทของโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินสิ่งแวดล้อมด้านสุขภาพด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้เสนอโครงการจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้น แม้ว่าโครงการจะมีสาระสำคัญแตกต่างกันก็ตาม แต่เมื่อปรากฏในทางพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นโครงการเดียวกันก็ให้ผู้เสนอโครงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นควรให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ (สผ.) มีอำนาจในการเสนอความเห็นเบื้องต้นถึงความเหมาะสมในการทำโครงการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการอนุมัติหรืออนุญาตเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ใบอนุญาตแก่ผู้ดำเนินโครงการ ซึ่งจะทำให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ (สผ.) มีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการจัดทำโครงการร่วมกับหน่วยงานที่ได้อนุมัติหรืออนุญาต

3. ปัญหาการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ถ้าปรากฏว่าเมื่อมีการจัดทำโครงการไปแล้วปรากฏว่าพบข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญที่ควรแก่การอนุรักษ์ไว้ให้มีการยกเลิกโครงการโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกโครงการในกรณีถ้าเป็นโครงการของรัฐ แต่ถ้าเป็นโครงการของเอกชนให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้อนุมัติให้มีการยกเลิกตามแนวทางข้อเสนอของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) แต่ถ้าปรากฏว่ามีการทุจริตหรือไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการฟ้องสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เพื่อให้ยกเลิกโครงการได้

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาบทบัญญัติกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ของทั้ง 2 ประกาศ มุ่งเน้นที่ขนาดของโครงการโดยมิได้มุ่งเน้นประเภทของโครงการที่จัดทำจึงทำให้มีการหลีกเลี่ยงในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านสุขภาพ จากกรณีข้างต้นจึงควรให้มีการกำหนดเป็นประเภทของโครงการมากกว่าที่จะกำหนดเป็นไปตามขนาดของโครงการ จึงจะทำให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ถ้าปรากฏว่าโครงการใดเสนอโครงการโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ มีอำนาจในการรวมโครงการเป็นโครงการเดียวแล้วให้ผู้เสนอโครงการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมตามประเภทของโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินสิ่งแวดล้อมด้านสุขภาพด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้เสนอโครงการจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้น แม้ว่าโครงการจะมีสาระสำคัญแตกต่างกันก็ตาม แต่เมื่อปรากฏในทางพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นโครงการเดียวกันก็ให้ผู้เสนอโครงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เห็นควรให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ (สผ.) มีอำนาจในการเสนอความเห็นเบื้องต้นถึงความเหมาะสมในการทำโครงการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการอนุมัติหรืออนุญาตเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ใบอนุญาตแก่ผู้ดำเนินโครงการ ซึ่งจะทำให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ (สผ.) มีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการจัดทำโครงการร่วมกับหน่วยงานที่ได้อนุมัติหรืออนุญาต

3. ปัญหาการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากปัญหานี้ผู้ศึกษาเห็นว่าถ้าปรากฏว่าเมื่อมีการจัดทำโครงการไปแล้วปรากฏว่าพบข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญที่ควรแก่การอนุรักษ์ไว้ให้มีการยกเลิกโครงการโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกโครงการในกรณีถ้าเป็นโครงการของรัฐ แต่ถ้าเป็นโครงการของเอกชนให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้อนุมัติให้มีการยกเลิกตามแนวทางข้อเสนอของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) แต่ถ้าปรากฏว่ามีการทุจริตหรือไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการฟ้องสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เพื่อยกเลิกโครงการได้

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). *กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 (ตอนพิเศษ 3 ง), หน้า 1.*
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). *กำหนดโครงการกิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 (ตอนพิเศษ 3 ง), หน้า 1.*
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 (ตอนที่ 37), หน้า 1.
- สิรินภรณ์ ทองคำฟู. (2561). *ข้อมูลเทคนิค กฟผ.แม่เมาะ. สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2562, จาก http://maemoh.egat.com/mm_database/index.php?option=com_content&view=article&id=328:2018-04-04-08-49-19&catid=93&Itemid=1390.*
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2549). *รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 6 กันยายน 2562, จาก http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july./law13.Pdf.*