



## บทที่ ๒

### ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการพัฒนาเมือง การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและบริการ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงการพัฒนาดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็นเด่นชัดทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมตลอดไปจนถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศไทยมิได้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการอยู่ดีกินดีของประชาชนอย่างสูงสุด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และการวางมาตรการในการควบคุมปัญหาดังกล่าวให้ เป็นไปอย่างมีระบบและเหมาะสม เครื่องมือที่มีการนำมาใช้ในการวางแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพชนิดหนึ่งนั่นก็คือ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่การดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม(ในขณะนั้น) ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 2(พ.ศ.2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2535 และฉบับที่ 3(พ.ศ.2539) ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 รวมโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น 22 ประเภท อาทิเช่น โครงการเหมืองแร่โพแทช กำแพงหิน ฝายปูนเพื่ออุตสาหกรรมปูนซีเมนต์แร่โลหะ โครงการการจัดสรรที่ดิน และโครงการสนามบินพาณิชย์ เป็นต้น

#### 2.1 สภาพปัญหาในปัจจุบัน

— ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยมีความล้าการในด้านการพัฒนาประเทศ เพื่อบรรเทาและจัดปัญหาความยากจนของประชาชนให้ลดน้อยลง แต่จากสถิติของความเป็นไปตามธรรมชาติที่ว่า "ไม่มีการพัฒนาใดที่จะไม่สูญเสียชีวิต" ฉะนั้นสิ่ง ที่ประเทศไทยและทุกประเทศที่มีกิจกรรมทางด้านการพัฒนาอย่างสูญเสียชีวิตเพื่อผลกำไรฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม ก็คือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งแก่เดิม ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่เป็นจำนวนมากและ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศก็มีคุณภาพที่ดี

สะอาด ปลอดภัย ไม่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ สามารถรองรับการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ได้<sup>1</sup>

นโยบายของรัฐบาลเกือบทุกยุคสมัยต่างเน้นการพัฒนาเพื่อให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเพิ่มมากขึ้น จึงมีการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นรวมถึงการดึงเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศให้ได้มากที่สุด ซึ่งจากการกำหนดนโยบายดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการพัฒนาต่างๆตามมามากมาย โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากลักษณะประเทศจากที่เคยมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ มีสภาพแวดล้อมที่ดี เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยและไม่มีประสิทธิภาพ มีการสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการพัฒนา ที่สำคัญคือ เมื่อมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมจะมีกากเหลือทิ้งหรือของเสียในรูปของอากาศเสีย น้ำเสีย ขยะ และสารพิษต่างๆ ถูกทิ้งไว้ตามธรรมชาติ ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างมาก เครื่องมือที่สำคัญและมีการนำมาใช้เพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาหรือผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาต่างๆ คือ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าตามแนวความคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื้อหาของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะแสดงถึงแนวโน้มและผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ซึ่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้นำแนวคิดนี้มาบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่แก่ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินโครงการหรือกิจการตามประเภทและขนาดที่รัฐมนตรีประกาศตาม มาตรา 46 ให้ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอความเห็นชอบตามมาตรา 47,48,49 ซึ่งมาตรการนี้ใช้บังคับแก่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐและเอกชนด้วย นอกจากนั้นเพื่อให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติจริง มาตรา 50วรรค- 2 จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตโครงการ หรือกิจกรรมที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรับแจ้งผลการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 49 ก่อนสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาต และนำมาตราการตามที่เสนอไว้ใน

---

<sup>1</sup> ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานโครงการปรับปรุงแก้ไขและการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ท. ม.ป.ป.) หน้า 1

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่อใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย<sup>2</sup>

การบังคับใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจนถึงปัจจุบัน ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้อยู่หลายประการ เช่น

#### 1) ปัญหาขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบไปด้วย

1.1) คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ก็ยังคงประสบปัญหาในหลายๆ ประเด็น เช่น ในประเด็นของกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งยังให้มีระยะเวลาในการพิจารณาที่ค่อนข้างน้อย และถูกข้อจำกัดของกฎหมายให้ต้องมีการพิจารณาโดยเร็ว ถ้าปรากฏว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวได้รับความเห็นชอบตามมาตรา 49 วรรค 1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หรือในประเด็นของการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ยังคง ขาดตัวแทนจากภาคประชาชน และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม เข้าไปพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนของโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ โครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และโครงการของเอกชนที่ต้องได้รับการอนุญาตจากทางราชการ

1.2) ผู้ชำนาญการศึกษาด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังคงประสบปัญหาในด้านของการสอบใบอนุญาตเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ชำนาญการด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2(พ.ศ.2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 ซึ่งการสอบใบอนุญาตยังไม่มีมาตรฐานในการสอบที่ชัดเจน และเป็นไปตามอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล และลงโทษผู้ชำนาญการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ยังคงมีข้อบกพร่องในเรื่องของการกำหนดข้อบังคับ และการลงโทษผู้ชำนาญการด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่พอสมควร

1.3) หน่วยงานผู้อนุญาต ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรอกการอนุญาตจนกว่าจะทราบผลจากการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 วรรค 2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ยังคงประสบปัญหา

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า54-55

เกี่ยวกับการที่หน่วยงานผู้อนุญาตบางหน่วยงาน มิได้มีการกำหนดผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผนวกเข้าไปอยู่ในเงื่อนไขของใบอนุญาต ตามที่ผู้ประกอบการได้มีการขออนุญาตในการดำเนินกิจการหรือโครงการต่อหน่วยงานผู้อนุญาต หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว

2) ปัญหาการกำหนดประเภทขนาดของโครงการ หรือกิจการตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่1(พ.ศ.2535) ฉบับที่2(พ.ศ.2535) และฉบับที่3(พ.ศ.2539) ที่ยังไม่มีความครอบคลุมและหมายความรวมถึงโครงการประเภทอื่นๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการประกอบกิจการดังกล่าว รวมไปถึงปัญหาการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีการก่อสร้างประเภทโครงการหรือกิจการให้ต่ำกว่าที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับ ได้มีการกำหนดไว้

3) ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมาในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้มีการสำรวจทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม แต่พบว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบางโครงการ มิได้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสภาพของสิ่งแวดล้อมในบริเวณรอบๆพื้นที่ตามที่ได้เกิดขึ้นจริง หรือได้มีการประเมินแต่อาจยังไม่ครอบคลุมหรือไม่ให้ความสำคัญในประเด็นที่ชุมชนเป็นห่วงใย รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายใดๆ มารองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดความไม่เชื่อถือหรือยอมรับในผลงาน รวมทั้งหยิบยกมาเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นความขัดแย้งของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่บางโครงการ

4) ขั้นตอนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการของของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 47 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังคงมีประสพปัญหาในด้านของความล่าช้าในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาเอาไว้ การพิจารณาที่ล่าช้าอาจทำให้เกิดผลเสียต่อการลงทุนทางด้านเศรษฐกิจ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และการสูญเสียงบประมาณในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกเป็นครั้งที่สอง

5)มาตรการในการติดตามตรวจสอบโครงการ หรือกิจการตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ยังมีได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ประกอบการที่มีได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในใบอนุญาตของหน่วยงานผู้อนุญาต รวมทั้งยังขาดการประสานงานในการติดตามตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตามตรวจสอบ อันได้แก่ หน่วยงานผู้อนุญาต สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

จากปัญหาดังกล่าวจึงควรที่จะนำปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาศึกษา เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาในทางรูปธรรมที่ชัดเจน สาเหตุผลกระทบ รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ว่ามีข้อดีหรือ ข้อบกพร่องอย่างไร กฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังหรือไม่ เพื่อที่จะได้หาแนวทางแก้ไข ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้ได้มากที่สุด

## 2.2 ความหมายของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คำว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Environmental Impact Assessment) สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการใช้หลักทางวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติและทางเศรษฐกิจ สังคม เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประโยชน์ มีประสิทธิภาพสูงสุด และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ ของนักบริหารว่าสมควรดำเนินโครงการหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมากหากได้รับการนำมาใช้ในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว

ได้มาก และเป็นวิสัยทัศน์ของนักบริหารโครงการในยุคโลกาภิวัตน์ ที่มุ่งเน้นการป้องกันปัญหา มากกว่าการแก้ไข<sup>3</sup>

รศ. ดร.ทวิวงศ์ ศรีบุรี ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า "เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการหรือกิจการประเภทต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม หรือสภาพแวดล้อมที่อาจจะมีผลกระทบต่อโครงการหรือกิจการนั้น ทั้งในทางบวกและทางลบ เพื่อเป็นการเตรียมการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นๆ"<sup>4</sup>

The American National Policy Act 1980(NEPA) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบกรรมวิธีซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัย ที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย (1)การนำเสนอวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (2) การเสนอสภาพแวดล้อมในปัจจุบันที่ได้รับผลกระทบ (3)การประเมินความเป็นไปได้ของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น (4)การออกข้อกำหนดเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม (5)การเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม (6)การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อลดผลกระทบ"<sup>5</sup>

ผศ. ดร. กนกพร สว่างแจ้ง อาจารย์ประจำคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ให้ความหมายไว้ว่าว่า "เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบที่แสดงให้เห็น และคาดการณ์เกี่ยวกับผลทั้งในทางบวก และทางลบของโครงการอันอาจจะมีผลต่อสภาพแวดล้อมในทุกๆด้าน รวมทั้งเสนอแนะมาตรการที่ใช้ในการลดและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเสนอแผนเฝ้าระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ เพื่อป้องกันผลเสียที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม"<sup>6</sup>

นาง ปาริชาติ ศิวรักษ์ ผู้อำนวยการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายไว้ว่า " การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

<sup>3</sup> สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2541, (ม.ป.ท.) หน้า2

<sup>4</sup> ทวิวงศ์ ศรีบุรี, EIAรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: มายด์พับลิชชิง, 2538), หน้า9

<sup>5</sup> The America Nation Policy Act 1980

<sup>6</sup> กนกพร สว่างแจ้ง, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2542), หน้า4

<sup>7</sup> ปาริชาติ ศิวรักษ์, สิ่งแวดล้อม'47, (ม.ป.ท., ม.ป.ป), หน้า645

จากการดำเนินโครงการและเสนอแนะมาตรการป้องกัน ลด และตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาโครงการอย่างเหมาะสมทั้งระหว่างการก่อสร้างและดำเนินการ”<sup>7</sup>

องค์กรสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ(UNEP) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษาดำเนินการคาดการณ์ผลที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ หรือกิจการ อีกทั้งเสนอแนะวิธีลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการอย่างเหมาะสม โดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม”<sup>8</sup>

จากคำจำกัดความทั้งหมดข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนการตัดสินใจในการริเริ่มกิจกรรม หรือโครงการใดๆ เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ดำเนินโครงการได้มีการศึกษาถึงผลกระทบว่าโครงการที่ขออนุญาตจะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ถ้าก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีระดับผลกระทบมากน้อยเพียงใด เมื่อได้มีการกลั่นกรองแล้วโครงการหรือ กิจการที่คาดว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็สามารถอนุญาตให้สามารถประกอบกันได้ แต่สำหรับโครงการหรือกิจการใดที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ดำเนินโครงการทราบเพื่อจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงมิใช่เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ากิจกรรมใด โครงการใด หรือทางเลือกใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ต้องตัดสินใจในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกิจกรรม โครงการ หรือทางเลือกนั้นๆ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งซึ่งนำมาพิจารณาในการตัดสินใจว่าจะทำกิจกรรม หรือโครงการนั้นๆหรือไม่ ซึ่งในบางครั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจอาจเลือกจัดทำกิจกรรม หรือโครงการด้วยวิธีที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าทางเลือกอื่นก็เป็นได้ หากเป็นการก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างปัจจัยและความจำเป็นต่างๆ ที่ถูกนำมาพิจารณา เช่น อาจมีความจำเป็นต้องจัดทำกิจกรรม หรือโครงการบางอย่างซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบ้างแต่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

<sup>7</sup> UNEP, Environmental Impact Assessment: Basic Procedure for Developing Countries.(Bangkok, 1980), p.11

## 2.3 ความสำคัญของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

### สิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในจำนวนหลายๆระบบในการวางแผน เพื่อตัดสินใจเตรียมการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าถ้าจะมีโครงการ หรือ กิจการใดขึ้นมาจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง มีความรุนแรงมากน้อย เพียงใด มีผลกระทบในระยะสั้นหรือระยะยาวอย่างไร และที่สำคัญที่สุดของการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนได้ มีโอกาสเข้ามาแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะสนับสนุนหรือคัดค้านต่อกิจการนั้นๆด้วย<sup>9</sup>

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนสำคัญในการวางแผนใช้ ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพิจารณาด้าน สิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการมองผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลักอย่างที่ เคยปฏิบัติมา

2. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ ในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงาน แผนการเงิน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอันมีคุณค่า นอกจากนี้ยังสามารถใช้ผลการศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลที่ให้ความกระจ่างต่อสาธารณชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>10</sup>

3. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้ ดำเนินโครงการคาดการณ์ได้ว่า หากมีการดำเนินโครงการนั้นๆ จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสียก็ตาม แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเมื่อมีการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวจะต้องเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่คาดการณ์ไว้เสมอไป เพราะในบางครั้งอาจมีความไม่สมบูรณ์บางประการของข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม หรืออาจเป็นเพราะวิเคราะห์หรือประเมินผลผิดพลาดก็เป็นได้ แต่อย่างน้อยที่สุดการ

<sup>9</sup> ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIAรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.(กรุงเทพ.มายุคพิบลิชซิง .2538), หน้า18

<sup>10</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการรั ฟังความคิดเห็นการปรับปรุงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.(ม.ป.ท.ม.ป.ป.) หน้า



ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้ผู้ดำเนินกิจกรรม หรือโครงการมีความคิดรอบคอบมากขึ้น

11

4.รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการในการนำปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมมาช่วยในการวางแผนโครงการ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจว่าจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไปหรือไม่

## 2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โครงการหรือกิจการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในลักษณะที่รุนแรง นั้น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการ ทั้งที่เป็นมาตรการในการลดผลกระทบ มาตรการในการติดตามตรวจสอบ โดยก่อนที่ให้การอนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นๆ ผู้ประกอบการจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการสาขาต่างๆ ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นๆ หากรายงานผ่านความเห็นชอบก็จะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยหน่วยงานผู้อนุญาต ซึ่งหน่วยงานผู้อนุญาตจะต้องนำมาตรการตามที่ได้เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่อใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ด้วย หลักการนี้น่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่น่าจะป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจการนั้นได้ แต่ที่ผ่านมากลับปรากฏว่าผลออกมามากมายและบ่อยครั้งว่า โครงการหรือกิจการที่ผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาแล้วนั้น กลับก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากการประกอบการหรือการดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจาก ปัญหาข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความผิดพลาด ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ รวมทั้งปัญหาหน่วยงานผู้อนุญาตไม่มีความ

<sup>11</sup> อำนวย วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า

เข้มงวดโดยไม่นำมาตรการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต<sup>12</sup>

นอกจากนี้ยังมีปัญหาของประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุม ป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นกลุ่มพัฒนาองค์การเอกชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องจึงเรียกร้องให้ได้มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจในขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการติดตามตรวจสอบโครงการหรือกิจการให้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นการใช้สิทธิในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>13</sup>

#### 2.4.1. หลักการและแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางระหว่างประเทศค่อนข้างที่จะให้ความสำคัญและสนใจเป็นอย่างมาก และจากความสำเร็จดังกล่าว หลักการนี้จึงเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่น่าเข้าสู่ที่ประชุม Earth Summit และปรากฏออกมาในปฏิญญา Rio Declaration 1992 ในหลักการข้อ 10 " การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ที่ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน ในระดับประเทศทุกคนจะต้องเข้าถึงข้อมูล สิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐ อันประกอบด้วย ข้อมูลด้านวัตถุอันตรายและกิจการที่ดำเนินการในชุมชนได้ตามความเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะอำนวยความสะดวกและจูงใจให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำข้อมูลไว้อย่างกว้างขวาง การเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการทางศาลและฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วย การแก้ไขและเยียวยาอันเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดหาให้"<sup>14</sup>

แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นและคู่เคียงกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน และประชาชนจะเป็นผู้ให้ฉันทามติแก่องค์กรต่างๆ ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้นแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จึงเป็นแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่ในอดีต ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาที่สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นก็

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-125

<sup>13</sup> เอกสารประกอบการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยครั้งที่ 5.(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 40

<sup>14</sup> มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด.(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 1-2

เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐกับประชาชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินการด้านต่างๆ ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ฉะนั้นลำพังแต่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของตนจึงยังไม่เพียงพออีกต่อไป จึงมีแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทพร้อมโดยตรงในการบริหารและปกครองประเทศ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความเป็นไปตามความต้องการแท้จริงของประชาชน ซึ่งถือว่าวิธีการนี้เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง<sup>15</sup>

#### 2.4.2. คำจำกัดความและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน เอาไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ โดยมีกฎหมายรองรับสิทธิเหล่านี้”<sup>16</sup>

การประชุม World Summit on Sustainable Development เมื่อเดือนกันยายน ณ กรุงโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ (Rio+10) ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ “กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิด เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง”<sup>17</sup>

Frankly List ให้ความหมายไว้ว่า “เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ แนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือกการบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่างๆที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น”<sup>18</sup>

<sup>15</sup> สุณีย์ มลิทะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการะพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า47-48

<sup>16</sup> United Nation, Popular Participation in Decision Making for Development, (New York: United Nations Publication, 1978)p.4

<sup>17</sup> พจนา เอื้องไพบุลย์, การมีส่วนร่วม: กลไกสำคัญในการคืนสมดุลสู่ธรรมชาติ, วารสารเศรษฐกิจและสังคมไทย,(พฤษภาคม-มิถุนายน 2546), หน้า39

<sup>18</sup> Lisk F, The Role of Popular Participation in Basic Need Oriented Development Planning ,(Gower Publishing, 1985)

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ ให้ความหมายไว้ว่า “ เป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกันกันในเรื่องต่อไปนี้นำบรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้”<sup>19</sup> คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุ ของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไข และลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อขจัดและแก้ไข ปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งสาธารณชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน”<sup>20</sup>

จากคำจำกัดความข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถที่จะให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และการที่มีการให้ความหมายที่แตกต่างกับบันทึกใน

<sup>19</sup> ไพรัตน์ เดชะรินทร์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527), หน้า 6-7

<sup>20</sup> วันชัย วัฒนศัพท์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริภรณ์, 2544), หน้า 1

ต่างประเทศหรือในประเทศเดียวกันก็ตาม การที่จะเข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมนั้นต้องดูบริบทของแต่ละประเทศ และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศ หรือชุมชนนั้นๆ ด้วย อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีการจัดสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ จึงจะถือว่าเป็นหลักการแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

1. การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
2. การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม
3. การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

### 2.4.3. ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดบ้าง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับเอาไว้อย่างหยาบๆ 2 ระดับด้วยกัน คือ

#### 1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ

หมายถึง หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิดตัดสินใจให้มีโครงการ หรือกิจกรรมขึ้นมาและเห็นว่สมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย จึงได้แจ้งให้ประชาชนเข้าดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน (top-down approach) ซึ่งเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยที่ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยแท้ ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญ และความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมนั้น ดังนั้นจึงไม่เกิดความประสงค์ที่จะร่วมดำเนินการใด และบางครั้งจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากการสั่งการหรือมอบหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้นเมื่อโครงการหรือกิจกรรมดำเนินไปด้วยสักระยะหนึ่งก็เป็นอันต้องล้มเลิกโครงการนั้นไป

#### 2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง

หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิด ริเริ่ม ตัดสิน ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นๆ (bottom-up approach) หลักการดังกล่าวน่าที่จะเป็นการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพที่สูง แต่ก็มีปัญหาอีกเช่นกัน นั่นคือ การดำเนินการนั้นบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่อาจจะเป็นเช่นนั้นเพราะโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนก็ควรจะทำเอง โครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้วย่อมจะไม่สัมฤทธิ์ได้เช่นกัน

ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างละเอียด ในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบ่งได้ออกเป็น 6 ระดับ คือ<sup>22</sup>

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ หรือกิจกรรมแก่ ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่ม หรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ แล้วเปิดโอกาส ให้ประชาชนรับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หรือให้สิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร

ระดับที่ 2 ร่วมคิดในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็น และ ความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงาน เจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการ พิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจว่าจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการ หรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการ ว่าควร จะให้มีส่วนร่วมการพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการในการที่ จะใช้ลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจน และไม่เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการในการลงทุน ในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือในการ ปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ทุกประเภทของโครงการ เช่น หากโครงการ ที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูง แล้วบางครั้งเป็น ความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรม ระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือ ประชาชนท้องถิ่นก็เข้าร่วมหรือดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนด้วยการถือ หุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการหรือกิจกรรม นั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือ

<sup>21</sup> ณรงค์ ณ เชียงใหม่\_การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน . วารสารภูมิแล ปีที่23 ฉบับที่2-3(พฤษภาคม-ธันวาคม). หน้า1-4

กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบไปใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย การดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาก็ได้ทัน่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้นๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตรการการป้องกันแก้ไขปัญหามาส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ซึ่งอาจที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

#### 2.4.4. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับรองสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ การร่วมแสดงความคิดเห็นโครงการหรือ กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง<sup>22</sup> ซึ่งได้มีการบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ<sup>23</sup>

<sup>22</sup> คณิงิจ บัวเอี่ยมและคณะ, รายงานวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก. (กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส, 2545), หน้า77

<sup>23</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, แนวความคิดเห็นและความเป็นมาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยในรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), (กรุงเทพฯ: พี เพลส, 2547), หน้า6-8

ประเภทของการมีส่วนร่วม	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
1.การมีส่วนร่วมในการรับรู้	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น(มาตรา 58)</li> <li>- สิทธิรับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น(มาตรา 59)</li> </ul>
2.การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นใด (มาตรา 39)</li> <li>- สิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน(มาตรา 59)</li> </ul>
3.การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิในการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน(มาตรา 170)</li> <li>- สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น(มาตรา 287)</li> </ul>
4.การมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติ(มาตรา 214)</li> <li>- สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(มาตรา 104 กับมาตรา 105)</li> <li>- สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎร(มาตรา 123 กับมาตรา124)</li> </ul>
5.การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างสมดุลอย่างยั่งยืน(มาตรา 46)</li> <li>- สิทธิชุมชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความ</li> </ul>



<p>6.การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ</p>	<p>หลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม(มาตรา 56)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภาพในเวลาอันสมควร(มาตรา 61)</li> <li>- สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิด(มาตรา62)</li> <li>-สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา286)</li> <li>- สิทธิในการเสนอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน (มาตรา 304)</li> </ul>
------------------------------------	---

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ได้กำหนดไว้จะพบว่าสิทธิของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถกระทำได้โดยการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่างๆ ดังต่อไปนี้ เช่น สิทธิในการเข้าไปรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังสามารถที่จะขอรับทราบเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐที่ได้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว ซึ่งการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นๆ อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้มีการดำเนินโครงการ หรือกิจการดังกล่าวได้ สิทธิในการมีส่วนร่วมให้ความเห็นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะการดำเนินโครงการหรือกิจการในพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะรับรู้และรับทราบปัญหาของประชาชน รวมทั้งนำความคิดเห็นของประชาชนไปปรับปรุง แก้ไข เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนกระบวนการเยียวยา หรือยกเลิกการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นต่อไป หรือสิทธิของประชาชนในการร่วมกันดำเนินการ หรือจัดการการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกระบวนการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างที่จะมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในปัจจุบันพบว่ายังไม่มียกกฎหมายใดที่สามารถรับสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว จากปัญหาดังกล่าว

จึงควรที่จะต้องมีการยกร่างกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลางและภูมิภาค ภาคประชาชน รวมไปถึงองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เข้าไปมีบทบาทในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2.4.5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญ ในขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของโครงการหรือกิจการที่จะมีการก่อสร้างขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วมีขั้นตอนกระบวนการที่สำคัญดังต่อไปนี้

### 2.4.5.1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานของผู้ออกใบอนุญาต จะต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนกระบวนการ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้<sup>24</sup>

1. ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ริเริ่มโครงการจะประเมินในขั้นต้นว่าโครงการที่จะดำเนินการจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หากไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็จะต้องทำเอกสารยืนยันว่าโครงการไม่มีผลกระทบสำคัญ(Finding of no significant impact) และต้องแจ้งให้ประชาชนรับทราบ หากประชาชนไม่เห็นด้วยสามารถแจ้งความเห็น ซึ่งแจ้งความจำเป็น หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นไปยังเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา

2. ขั้นตอนการพิจารณาขอเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องประกาศ Notice of Intent ระบุถึงรายละเอียด ลักษณะโครงการและกำหนดการจัดทำขอเขตการศึกษา ส่วนใหญ่จะมีการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลกลาง หน่วยงานระดับมลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ และผู้ที่สนใจอื่นๆ มาร่วมกันพิจารณาขอเขตการศึกษา ในกรณีที่เป็นโครงการ

<sup>24</sup> กลุ่มพัฒนาระบบและดีรกรมตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา, 2548. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า1-3

ขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งสูง หน่วยงานของรัฐจะจัดตั้ง Advisory Committee ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายกลุ่ม เช่น ภาครัฐบาล เอกชน นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ ตัวแทนประชาชน เป็นต้น ซึ่งจะมีการประชุมร่วมกับเจ้าของโครงการเป็นระยะๆ เพื่อกำหนดขอบเขตและเนื้อหาที่จะจัดทำรายงาน

3. ขั้นตอนการพิจารณาร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ องค์กรเอกชน นักวิชาการ หน่วยงานของรัฐและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จะได้รับร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Draft EIS) และมีเวลาศึกษา 45-60 วัน เพื่อให้ข้อคิดเห็นในประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อม และความเห็นในภาพรวมว่าเห็นด้วยกับโครงการหรือไม่ และผู้เสนอความเห็นจะจัดทำความเห็นจะจัดทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเสนอหน่วยงานเจ้าของโครงการ

4. ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Final EIA) หากมีการคัดค้านจากผู้ไม่เห็นด้วยกับโครงการ CEQ จะเป็นผู้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผ่านข้อคิดเห็นที่ได้จากประชาชน ซึ่งจะต้องผนวกไว้ตอนท้ายของรายงาน นอกจากนี้ CEQ ยังอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นอีกด้วย ซึ่งในการประชุมของ CEQ ประชาชนจะเป็นโอกาสสุดท้ายที่จะแสดงความเห็นเพิ่มเติมก่อนที่ CEQ จะตัดสินใจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

5. ขั้นตอนการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ประชาชนมีสิทธิที่จะขอทราบถึงความคืบหน้าด้านการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังที่โครงการได้ดำเนินไปแล้ว และเจ้าของโครงการจะต้องแจ้งข้อมูลนั้นให้ประชาชนได้ทราบตามที่ขอร้องไว้ด้วย

#### 2.4.5.2. ประเทศแคนาดา

ในประเทศแคนาดาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ<sup>25</sup>

1. ขั้นตอนริเริ่มโครงการ ในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำเสนอโครงการต่อหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่ในการอนุมัติ และพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Federal Environmental Review Office : FEARO) โดย FEARO จะประกาศแต่งตั้งคณะผู้ชำนาญการที่เรียกว่า Environmental Assessment Panel (EAP) เพื่อทำหน้าที่ในการ

<sup>25</sup> ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: มายด์ พับลิชซิง, 2538), หน้า124

พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม EAP จะประกอบไปด้วยผู้ชำนาญการ 4-6 คน ซึ่งจะต้องมีความเป็นกลาง ทำหน้าที่เป็นรายโครงการ ในขั้นตอนนี้ยังไม่มีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นรูปธรรม การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ในขั้นตอนนี้จะเน้นที่บทบาทของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก

2. ขั้นตอนการจัดทำขอบเขตและแนวทางการศึกษา เป็นขั้นตอนแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ EAP จะจัดให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อ TOR การรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนจะอยู่ในรูปของลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก ส่วนการปรับปรุง TOR ในขั้นตอนนี้จะอยู่ในดุลพินิจของ EAP

3. ขั้นตอนการจัดทำร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันผู้จัดทำโครงการส่วนมากจะนำเอาการมีส่วนร่วมในลักษณะการปรึกษาหารือต่อสาธารณะ (Public Consultant ) มาใช้ซึ่งจะทำให้เจ้าของโครงการสามารถทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ และประชาชนก็สามารถทราบถึงความเป็นมาและความคืบหน้าของโครงการด้วย อีกทั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบเบื้องต้นให้ประชาชนได้ทราบ

4. ขั้นตอนการจัดทำและพิจารณาร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญในอีกขั้นตอนหนึ่ง ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้จะเป็นการนำเสนอภาพรวมของโครงการ ซึ่งจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ และจะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย โดยจะต้องส่งร่างรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสรุปที่มีรายละเอียด เกี่ยวกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นให้ประชาชนได้อ่านก่อนที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นทางการ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่จะจัดขึ้นภายในพื้นที่โครงการ

### 2.4.5.3. ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นไปตามกฎหมาย Town and Country Planning Regulations โดยจะมีหน่วยงานที่เรียกว่า The Local Planning Authority (LPA) เป็นผู้ออกใบอนุญาตโครงการ ซึ่งหลังจากที่ LPA ได้รับรายงานแล้ว ก็จะมีการทำ Public Consultation อย่างเป็นทางการ โดยเจ้าของจะต้องแจ้งรายละเอียดการขออนุญาต และแจ้งต่อประชาชนว่าจะสามารถตรวจสอบหรือรับรายงานโดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะมีระยะเวลา 21 วัน ในการให้ข้อคิดเห็น หลังจากนั้น LPA จะต้องตัดสินใจว่าจะอนุญาตโครงการนั้นๆ หรือไม่ โดย

สรุปแล้ว LPA จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น 16 สัปดาห์ นับแต่ได้รับรายงาน โดยผลการพิจารณาจะต้องตีพิมพ์พร้อมกับเหตุผลในการตัดสินใจอนุญาตโครงการนั้นๆ ด้วย นอกจากนี้ LPA จะต้องปฏิบัติตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่ Environmental Agency กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งหมด 6 กิจกรรมหลักๆ ดังนี้<sup>26</sup>

1. จำแนกผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ รวมทั้งการศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด และจำแนกว่าผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มควรที่จะเข้าร่วมในระดับใด รวมทั้งจัดหาผู้นำในการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

2. ศึกษารายละเอียดว่า ผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวมีส่วนได้เสียกับโครงการอย่างไร และเหตุใดจึงเลือกกลุ่มเหล่านี้ รวมทั้งจัดเตรียมกลุ่มงานที่จะเข้าร่วมในแต่ละขั้นตอน

3. ศึกษาและทำความเข้าใจว่าผู้มีส่วนได้เสีย แต่ละกลุ่มมีความต้องการอะไร และอย่างไร

4. ศึกษารูปแบบวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่เหมาะสมในแต่ละขั้นตอน กำหนดกิจกรรมแต่ละตัวชี้วัด รวมทั้งแผนการสื่อสารกับประชาชน ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงาน หากมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งกับโครงการต้องพยายามหาแนวทางในการแก้ไข

5. เริ่มดำเนินการตามรูปแบบวิธีที่ได้มีการศึกษาไว้ หากมีขั้นตอนใดที่ไม่เหมาะสมก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันที โดยจะต้องมีการชี้แจงแก่ผู้มีส่วนได้เสียก่อนการตัดสินใจหรือปรับเปลี่ยนวิธีการใดๆ ก็จะต้องแจ้งผู้มีส่วนได้เสียทุกครั้ง

6. ประเมินผลการดำเนินงานและสรุปบทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินการ

## 2.5 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นับได้ว่าเป็นความสำคัญต่อการทำนุบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอันมาก ซึ่งหลักการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เป็นผลมาจากแนวความคิดดังต่อไปนี้

### 2.5.1 แนวความคิดว่าด้วยสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและ

<sup>26</sup> รสรินทร์ อมรพิทักษ์พันธ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, 2548, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 1-3

หน้าที่อย่างไรขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะต้องสร้างหลักประกันขั้นต่ำที่สุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับรอง โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในการพิจารณาเบื้องต้นเราควรที่จะทราบถึงความหมายของคำว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมเสียก่อนว่ามีความหมายอย่างไร "สิทธิ" ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า "อำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระโดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย" Roscoe Pound ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า "สิทธิ" ไว้ด้วยกัน 5 ความหมายดังต่อไปนี้<sup>27</sup>

1. ในความหมายของประโยชน์ ซึ่งได้รับการอภิปรายมากที่สุดในเรื่องของสิทธิตามธรรมชาติ สามารถแบ่งความหมายออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. ประโยชน์ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรอง และคุ้มครองความหมายนี้ในทางตำราและทางจริยธรรม

ข. ประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรอง คุ้มครอง และได้รับการจำกัดขอบเขต ด้วยการเคารพในประโยชน์ของคนอื่นซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมาย

2. ในความหมายของการเรียกร้อง ซึ่งได้รับการรับรองในอันที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่นเพื่อจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทาง

ก. กฎหมาย โดยใช้การบังคับของสังคมในการจัดตั้งทางการเมือง ในการคุ้มครองให้กระทำการหรือมิให้กระทำการตามที่กฎหมายได้จำกัดขอบเขตไว้

ข. ศีลธรรม โดยความรู้สึทางศีลธรรมของสังคม หรือองค์การทางกฎหมายพิเศษของการควบคุมสังคม

3. ในความหมายในการกำหนดความสามารถในการก่อตั้ง หรือเลือกสิทธิตามการเรียกร้อง รวมทั้งการก่อตั้ง หรือการเลือกหน้าที่โดยรวมเราอาจเรียกสิ่งๆ นี้ว่า อำนาจ

<sup>27</sup> Roscoe Pound, Jurisprudence, (St. Paul, Minn West Publishing, 1995), p.63

4. ในความหมายในการกำหนดสภาพบางอย่างที่ไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถ ในทางธรรมชาติของการกระทำโดยทั่วไป เช่น ความสามารถตามธรรมชาติอย่างอิสระซึ่งเรียกว่า เสรีภาพ และเอกสิทธิ์

5. ในความหมาย ที่ใช้ในแง่เป็นคำคุณศัพท์ หมายถึง สิ่งซึ่งสอดคล้องไปด้วยกัน กับความยุติธรรม หรือสิ่งซึ่งรองรับและให้ผลกระทบต่อสิทธิทางศีลธรรม

เพราะฉะนั้นสิทธิจึงน่าจะหมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้เพื่อให้สำเร็จประโยชน์ที่ กฎหมายคุ้มครอง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็ตาม แต่เมื่อผู้มีสิทธิใช้สิทธิของเขาโดยปราศจากผลประโยชน์ใดๆ หรือเพื่อผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่นนี้เราสามารถกล่าวได้ว่าเขาใช้มันในทางที่ผิด และเนื่องมาจากเหตุนี้อำนาจที่จะเรียกร้องขอความ คุ้มครองจากกฎหมายจะสิ้นสุดลง<sup>2F</sup>

ส่วนคำว่า สิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้ให้คำนิยามเอาไว้ว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่ รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นตามธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึง สามารถสรุปได้ว่า สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมี ทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายทางชีวภาพ ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็น พื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพ ของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากเกิด มลพิษ หรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์ ได้โดยไม่ต้องคำนึง ว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมาก น้อยเพียงใดหรือไม่

ในระดับระหว่างประเทศ สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เชื่อมโยง กับสิทธิ มนุษยชนที่ระบุไว้ใน The Stockholm Declaration, 1972 ซึ่งระบุไว้ในอารัมภบทว่า สิ่งแวดล้อม ของมนุษย์ทั้งที่เป็นธรรมชาติหรือที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น ย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความเป็นอยู่ของ มนุษย์ที่พึงมีอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ในหลักการข้อ 1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ยังได้มีการ

<sup>2F</sup> Julio Cueto-Rua, Abuse of Right, *Louisiana Law Review*, (1975), p.995

ยืนยันในมาตรา 24 ของ The African Charter on Human and People's Right ซึ่งระบุว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิพึงพอใจในสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาของเขา และ The Rio Declaration, 1992 ก็มีระบุไว้ในทำนองเดียวกัน<sup>29</sup>

ประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการนำเอาแนวความคิด สิทธิในสิ่งแวดล้อมมากำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 ในมาตรา 13 และมาตรา 25 โดยในมาตรา 13 ได้บัญญัติไว้ว่า "ประชาชนทั้งหมดย่อมได้รับการเคารพนับถือว่าเป็นปัจเจกชนโดยสิทธิในชีวิต เสรีภาพและการดำรงชีพใน ความสุข ซึ่งไม่เป็นการกระทบต่อสวัสดิภาพของส่วนรวม และต้องอยู่ภายในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็น การรบกวนหรือขัดแย้งสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน " และในมาตรา 25 ได้บัญญัติไว้ว่า "ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่ดำรงชีวิตอยู่ในมาตรฐานแห่งชีวิตที่เป็นประโยชน์และมีวัฒนธรรม และ ในขอบเขตแห่งชีวิตรัฐจักเป็นผู้ให้การส่งเสริมและจรรโลงสวัสดิการสังคม ความมั่นคงปลอดภัย และสุขภาพอนามัยส่วนรวมให้กว้างไกลต่อไป"<sup>30</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นเริ่มปรากฏให้เห็นให้เห็น จากคดีที่เกิดการฟ้องร้องกันระหว่าง มิตามูระ และซุซูกิ ราวๆ ปี ค.ศ.1960 คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า การที่จำเลยต่อเติมบ้านที่อยู่อาศัยทำให้มีความสูงเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนด และการต่อเติมบ้านหลังดังกล่าว เป็นผลให้อาคารบดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ และปิดกั้นทางลมทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระบายถ่ายเทอากาศภายในบ้านของโจทก์ทำให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัย ของสมาชิกในครอบครัวโจทก์ โจทก์จึงต้องขายบ้านไปในราคาต่ำกว่าปกติ และย้ายไปอยู่ที่อื่น โจทก์จึงฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยเป็นจำนวนเงิน 1 ล้านบาท สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้จำเลยจะอ้างว่าสิทธิที่จะใช้ที่ดินของตนโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่ติดตามมาก็ตาม ศาลฎีกาได้พิพากษายอมรับถึงสิทธิและความเดือดร้อนเสียหายของโจทก์ โดยศาลฎีกาเห็นว่าอากาศและแสงสว่างแม้ว่าจะมิใช่ปัจจัยสำคัญที่จะอำนวยความสะดวกสบายแก่ชีวิตก็ตาม แต่อากาศและสว่างก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการดำรงชีวิตที่มนุษย์ไม่สามารถที่จะขาดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรพึงมีและพึงได้ในสิ่งแวดล้อม ซึ่งโจทก์ก็ควรจะได้รับเช่นเดียวกัน การกระทำของจำเลยจึงเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของโจทก์ จำเลยจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ตามฟ้องเป็นจำนวนเงิน 1 ล้านเย

<sup>29</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า37-38

<sup>30</sup> สำนักข่าวญี่ปุ่น, ความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่น: รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า5



น จากผลจากคำพิพากษาดังกล่าวได้กลายเป็นแรงจูงใจให้ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติหันมาสนใจที่กำหนดให้มีสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งเรียกสิทธิดังกล่าวว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อม โดยครอบคลุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในอากาศ น้ำ ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ รวมตลอดจนถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย ผลจากคำพิพากษาดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิที่เรียกว่า สิทธิในแสงอาทิตย์ อันเป็นการชี้ให้เห็นว่า ศาลเริ่มมีการยอมรับสิทธิใหม่ๆนี้ แม้จะไม่มีกฎหมายใดให้การรับรองคุ้มครองสิทธิในแสงอาทิตย์นี้เลยก็ตาม แต่ศาลได้ยอมรับและบังคับตามสิทธิดังกล่าวนี้ให้<sup>31</sup>

ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่น่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1964 โดยได้มีการบัญญัติไว้ในบทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันมีสาระสำคัญแห่งบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 5 “ พลเมืองของสหรัฐจะถูกจำกัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน โดยไม่ต้องด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย และทรัพย์สินของบุคคลใดจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์โดยไม่มีค่าตอบแทนอันชอบธรรมมิได้”

มาตรา 9 “ บรรดาสิทธิที่ได้จำแนกไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จะตีความเป็นการปฏิเสธ หรือลดทอนสิทธิของผู้หนึ่งผู้ใดมิได้”

มาตรา 14 “ ข้อ 1 บุคคลทุกคนที่เกิดในสหรัฐอเมริกาหรือแปลงสัญชาติและอยู่ในบังคับของกฎหมายสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา และมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอันเป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์หรือคุ้มกัน ที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับหาได้ไม่ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหรือจะปฏิเสธมิให้บุคคลใด ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายเท่าเทียมกันมิได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้รัฐสามารถรัฐสามารถที่จะคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามยุคสมัยได้อีกด้วย โดยถือว่ารัฐอยู่ในฐานะของ trustee รัฐจึงต้องมีหน้าที่ดูแล รักษา สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงผลักดันกฎหมายออกมาในหลายๆ ฉบับ

<sup>31</sup> Julian Gresser, Koishiro Fujirara and Akiko Morishima, *Environmental Law in Japan*.(London: The Mit Press), p.139-143

เพื่อยืนยันถึงหลักประกันในสิทธิของประชาชนที่ดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ อันเป็นการดำเนินการปกครองประเทศตามแนวเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้ดำเนินการของรัฐตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปด้วยความชอบธรรม และเพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ The National Environmental Policy Act (NEPA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนไว้โดยตรง โดยได้มีการนำเอาวิธีการที่เรียกว่า Environmental Impact Assessment (EIA) หรือที่เรียกว่า "รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม" มาบังคับใช้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นประเทศแรก ซึ่งผลการบังคับใช้ในวิธีการดังกล่าวนับได้ว่าประสบความสำเร็จในการรักษา คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่พอสมควร<sup>32</sup>

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดในเรื่องสิทธิสิ่งแวดล้อมของประชาชนแทรกไว้ในกฎหมายฉบับอื่นๆ ด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 1966) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ถ้าหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมใดๆ และอาจจะส่งผลร้ายแก่ตนได้ เว้นแต่จะมีข้อห้ามของกฎหมายมิให้มีการเปิดเผย เช่น ในกรณีที่คำสั่งอันเป็นความลับของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการนำหลักการแนวความคิดในเรื่อง สิทธิในสิ่งแวดล้อม มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนับว่าค่อนข้างแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในหลายๆ ฉบับ เท่าที่เคยมีมาในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเพียง 7 ฉบับเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2538 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับก่อนหน้านี้นับว่าค่อนข้างที่จะให้ความสำคัญต่อรัฐ ในการทำหน้าที่พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

<sup>32</sup> ดนัยศ ศรลัมพ์, คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 137

สิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยไม่ได้มีการกำหนดหรือรองรับสิทธิต่างๆ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้ให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้าหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดต่อหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 65 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวค่อนข้างที่จะรับรองสิทธิและ หน้าที่ทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้ค่อนข้างมาก โดยได้มีการกำหนดสิทธิ และหน้าที่ของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ในหลายๆ มาตรา เช่น การกำหนดสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>33</sup> สิทธิของปัจเจกชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>34</sup> สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร<sup>35</sup> และสิทธิร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ<sup>36</sup> เป็นต้น

## 2.5.2 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นับตั้งแต่การเริ่มมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปเป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ในโลกเริ่มมีการแสวงหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากในทางอุตสาหกรรมอย่างฟุ่มเฟือย โดยที่มิได้คำนึงถึงปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ลดน้อยลงไปเรื่อยๆ อีกทั้งภาวะของมลพิษ กากของเสียที่ถูกปล่อยออกมาจากการประกอบการอุตสาหกรรมที่ยังไม่มีแนวทาง หรือมาตรการในการป้องกัน แก้ไข อย่างเป็นทางการที่ชัดเจน ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ทุกๆ ประเทศยังคงต้องเผชิญ และต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันมีที่มาจากพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เกิดมีแนวคิดในการที่จะมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีหลักการพื้นฐานในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนความยุติธรรมและความเสมอภาค ระหว่างคนในยุคปัจจุบัน กับคนในยุคอนาคต ซึ่งแม้ว่าคนในยุคปัจจุบันจะ

<sup>33</sup> มาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

<sup>34</sup> มาตรา 56 วรรค 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

<sup>35</sup> มาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

<sup>36</sup> มาตรา 60 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ได้เปรียบคนในยุคอนาคตในการที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ก่อน แต่ก็มิได้หมายความว่าคนในยุคปัจจุบันจะฉกฉวยความได้เปรียบนั้นมาเป็นของตนฝ่ายเดียว ในขณะที่เดียวกันคนในยุคปัจจุบันยังคงที่จะต้องมีการะหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการใช้ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์ที่ตนพึงได้รับ ให้มีเหลือเทียบเท่ากับที่ตนได้ใช้ไปก่อนหน้านั้นอีกด้วย

ในการพิจารณาเบื้องต้นเราจึงควรทราบความหมาย ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เสียก่อน ว่าหมายความว่าอย่างไร การพัฒนาอย่างยั่งยืน สามารถแบ่งแยกการพิจารณาออกได้ เป็น 2 ความหมาย ได้ดังต่อไปนี้ คือ การพัฒนาซึ่งมีความหมายตามพจนานุกรมตามราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ทำให้เจริญ<sup>37</sup> ในขณะเดียวกัน สมเด็จพระญาณสังวรสมเด็จพระสังฆราชก็ได้ประทานพระดำรัสความหมายของการพัฒนาเอาไว้ว่า การทำให้เจริญขึ้นหรือดีขึ้นนั้น ในความหมายที่แท้จริงต้องเจริญขึ้นหรือดีขึ้นทั้งทางวัตถุและทางจิตใจ จึงจะเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนาที่สมบูรณ์ ทำให้ผู้ได้รับการพัฒนาเป็นคนเจริญ ดังที่นิยมเรียกกันในทางโลกว่า อารยชน เพราะชีวิตประกอบด้วยส่วนสำคัญทั้งสองส่วนนี้ ฉะนั้นหากชีวิตขาดหรือด้อยในส่วนหนึ่งส่วนใดไป ก็เรียกไม่ได้ว่าเป็นชีวิตที่ดีหรือชีวิตที่สมบูรณ์<sup>38</sup> ส่วนคำว่า "อย่างยั่งยืน" มีความหมายว่า อยู่ยาวนาน มีชีวิตอยู่ยาวนาน คงไว้ ทน<sup>39</sup>

เมื่อนำคำว่าพัฒนามารวมกับคำว่า อย่างยั่งยืนมารวมกันจึงหมายความว่า เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยเป็นการพัฒนาในลักษณะที่เป็นบูรณาการ ซึ่งเป็นการทำให้เกิดองค์รวม กล่าวคือเป็นองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องมาประสานกันครบองค์ มีดุลยภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การทำให้กิจกรรมของมนุษย์ที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ

ซึ่งกล่าวโดยสรุปการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะประกอบไปด้วยหลักการ 3 หลักการ คือ การพัฒนาที่ดำเนินไปโดยคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการในอนาคต การพัฒนาที่คำนึงถึงความ เป็นองค์รวม คือมองว่าการจะทำสิ่งใดต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งอื่นๆ ดังนั้นการ

<sup>37</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า591

<sup>38</sup> สมพร เทพสิทธิธา, เอกสารประกอบการประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง เรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ม.ป.ท.ม.ป.ป.) หน้า1-2

<sup>39</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า670

พัฒนาแนวนี้จึงต้องยึดหลักความรอบคอบ และค่อยเป็นค่อยไป และการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ได้ระบุว่าต้องปฏิเสธ ระบบเทคโนโลยี เพียงแต่ต้องคำนึงว่าเทคโนโลยีที่นำมาใช้นั้นเป็นไปในทางสร้างสรรค์หรือทำลาย<sup>40</sup>

ในส่วนของแนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนระดับระหว่างประเทศได้ปรากฏตั้งแต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศต่างเริ่มตระหนักและตื่นตัวถึงผลร้าย จากการพัฒนาประเทศที่ไม่ยั่งยืนในอดีตซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาวิกฤตทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งได้สะสมกันมานานจนกลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับโลกที่ยากต่อการแก้ไขหรือเยียวยา จึงได้มีการรวมตัวกันระหว่างประเทศเพื่อหามาตรการวิธีการและแนวทาง ที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงได้มีการจัดการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมโดยองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์(Human Environmental) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ปีค.ศ.1972 โดยประเด็นหลักของการประชุม คือ การให้ความชัดเจนในเรื่องความเกี่ยวพันของประเทศต่างๆ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก รวมทั้งยังเรียกร้องให้ทั่วโลกได้คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยจนเกิดขีดจำกัดของทรัพยากรโลก ผลจากการประชุมดังกล่าวทำให้ได้มาซึ่ง The Stockholm Declaration, 1972 โดยได้มีแนวความคิดในเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนปรากฏอยู่ใน The Stockholm Declaration, 1972 นี้ด้วยซึ่งนับว่าเป็นการตกลงระหว่างประเทศที่มีผลต่อการพัฒนากฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในลักษณะที่เรียกว่า "soft law" คือ เป็นกฎเกณฑ์ที่ยังมิได้รับการยอมรับหรือพัฒนาไปถึงระดับที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญา แต่ก็เป็นกฎเกณฑ์ที่ระบุดังกล่าวครอบคลุมทั้งสิทธิและหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับ The Stockholm Declaration, 1972 นี้ได้มีการวางกรอบกรอบหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ทั้งสิ้น 12 หลักการ คือหลักการที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 13, 21, 22 และ 24 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ามียุทธศาสตร์ประกอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่ 2 มิติ คือ มิติด้านสิ่งแวดล้อม และมิติด้านจริยธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

<sup>40</sup> บริบทไทยว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน, วารสารเศรษฐกิจและสังคม.(พฤษภาคม-มิถุนายน 2546), หน้า16

ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในสิ่งแวดล้อม และพันธกรณีและพันธกรณีที่แตกต่างกัน<sup>41</sup>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า The Stockholm Declaration, 1972 ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องพึ่งพาธรรมชาติ ซึ่งหากธรรมชาติเสียหายไปโดยน้ำมือของมนุษย์ก็ย่อมหมายความว่า มนุษย์เองที่จะต้องเป็นผู้รับผลร้ายโดยตรง ดังนั้นในคำประกาศจึงได้เชิญชวนเรียกร้องให้ทุกๆ ฝ่ายร่วมมือกัน และร่วมกันรับผิดชอบต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่ในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มชนท้องถิ่น ประเทศและระหว่างประเทศต่างๆ โดยมีองค์การระหว่างประเทศเป็นกลไกที่จะสร้างความสัมพันธ์ในการให้ความร่วมมือทั้งระดับระหว่างประเทศ และระดับประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ เพื่อป้องกัน ฟื้นฟู และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และโดยที่เหตุปัญหาค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นยังคงมีอย่างต่อเนื่อง คำประกาศฉบับนี้จึงได้ระบุต้นเหตุว่ามาจากการประกอบอุตสาหกรรมของประเทศต่างๆ ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ฉะนั้น การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมจึงต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าจะต้องไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอันเป็นหลักการของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งคำประกาศดังกล่าวได้มีการวางรากฐานของการนำเอาแนวความคิดทางด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาเป็นแนวทางสู่ความตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และเป็นที่น่าสังเกตว่าคำประกาศฉบับนี้ได้ยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ ได้ชี้ขอบเขตของสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของรัฐต่างๆ ที่ทุกรัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน ในอันที่จะใช้หรือแสวงหาประโยชน์ใดๆ จากทรัพยากรของตน แต่ทุกๆ รัฐก็มีหน้าที่ประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อรัฐอื่น

หลังจากที่ได้มีการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์มในปีค.ศ.1972 แล้วก็ทำให้ประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างตื่นตัว และให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยมีการขานรับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนและปรับเปลี่ยนนโยบาย แผน และกลยุทธ์ด้านการพัฒนาใหม่เพื่อความอยู่รอดของโลก เช่นในปี ค.ศ.1986 องค์การอนามัยโลก ( World Health Organization: WHO) ได้ขานรับแนวความคิดดังกล่าว

<sup>41</sup> นันทพล กาญจนวัฒน์, แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992, วารสารส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม(มกราคม-มิถุนายน 2549), หน้า46

ภายใต้โครงการที่เรียกว่า เมืองน่าอยู่ (Healthy Cities) อันหมายถึง เมืองที่มีการสร้างสรรค์และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทั้งด้านกายภาพและสังคมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการขยายแหล่งทรัพยากรของชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนนั้นมีส่วนร่วมและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับการดำเนินวิถีทางของชีวิต เพื่อให้ได้ศักยภาพหรือคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด สำหรับเมืองน่าอยู่องค์การอนามัยโลกได้กำหนดลักษณะของเมืองน่าอยู่ไว้ 11 ประการ คือ<sup>42</sup>

1. การรักษาความสะอาดด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ รวมทั้งคุณภาพที่อยู่อาศัย
2. ระบบนิเวศที่ยืดโยงการอยู่ร่วมกันระหว่างพืช สัตว์ และสิ่งแวดล้อมที่สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน
3. ชุมชนมีความเกื้อกูลกันไม่เอาเปรียบซึ่งกันและกัน
4. ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนด ควบคุม และตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัย และการกินดีอยู่ดี
5. การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน สำหรับประชาชนในชุมชนเมืองทุกคน
6. มีกลไกระดมความคิด ประสพการณ์ และทรัพยากรอันหลากหลายจากการประสานงาน การติดต่อ และการทำงานร่วมกับชุมชน
7. เป็นเมืองที่มีระบบเศรษฐกิจ ที่หลากหลาย มีชีวิตชีวา และมีนวัตกรรมอยู่เสมอ
8. เสริมสร้างการเชื่อมโยงมรดกทางวัฒนธรรมสภาพชีวิตภาพอันดีงาม รวมทั้งเอกลักษณ์ของกลุ่มชนในชุมชนแต่ละชุมชน
9. ให้มีรูปแบบการดำเนินงานที่สามารถขับเคลื่อนโครงการให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

<sup>42</sup> ไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร, เมืองน่าอยู่, (กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองสาสน์, 2538), หน้า 1

10. ให้มีระบบการให้บริการดูแลความเจ็บป่วยที่เหมาะสมสำหรับประชาชนทุกคน
11. มีสภาวะของประชาชนในระดับดีมาก คือ มีสุขภาพอนามัยระดับสูง และมีอัตราการเจ็บป่วยในระดับต่ำ

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์มจะทำให้ประเทศ และ องค์การระหว่างประเทศที่เข้าร่วมประชุมและให้สัตยาบันใน The Stockholm Declaration, 1972 จะเกิดความตื่นตัวและตระหนักในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมมิได้เบาบางไปเลย เนื่องจากบรรดาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ที่เปิดรับการลงทุนทุกประเภทจึงเท่ากับย้ายที่ปล่อยมลพิษ และประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหาความยากจนอยู่ทำให้การพัฒนาประเทศไม่ค่อยคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมสักเท่าไรนัก ทำให้องค์การสหประชาชาติมีอาจนิ่งนอนใจอยู่ได้ โดยในปี ค.ศ.1983 ได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environmental and Development : WCED) โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วย ผู้แทนจากประเทศต่างๆ ทั้งหมด 21 ประเทศ โดยมี Mrs Gro Brundtland นายกรัฐมนตรีประเทศนอร์เวย์ เป็นประธานคณะกรรมการ เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้าง ความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา หนึ่งปีหลังจากที่คณะกรรมการชุดนี้ได้เข้ามาปฏิบัติงานซึ่งในช่วงระยะเวลาต่อมา คือ ในปี ค.ศ. 1987 คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า The Brundtland Report ภายใต้หัวข้อเรื่องที่ว่า อนาคตร่วมกันของเรา ( Our Common Future) ซึ่งเป็นเอกสารที่เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนและวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือย และเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาใหม่ให้เป็นแนวทางที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากขึ้นโดยย้ำว่า มนุษย์สามารถทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ทั้งนี้รายงานฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบันโดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของเขาต่อไปได้

หลังจากที่มีการพิมพ์เผยแพร่รายงานเรื่อง Our Common Future ในปี ค.ศ. 1992 ได้เกิดมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา( The United Nations



Conference on Environmental and Development : UNCED) หรือที่เรียกกันว่า Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3 -14 มิถุนายน ค.ศ.1992 ที่มีสมาชิกองค์การสหประชาชาติมาเข้าร่วมประชุมมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา คือ มีผู้เข้าร่วมประชุมกว่า 30,000 คน มีผู้นำประเทศถึง 103 คน และเจ้าหน้าที่ระดับสูง จาก 176 ประเทศ<sup>43</sup> ผลจากการประชุมครั้งนี้ได้มาซึ่งการรับรองเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ อันแสดงถึงความร่วมมือและตกลงร่วมกัน ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ ทั่วโลก อย่างไม่เคยปรากฏก่อน เอกสารทั้ง 5 ฉบับ นี้คือ<sup>44</sup>

1. ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา(The Rio Declaration on Environmental and Development)

2. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21)

3. คำแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้(Statement of Principle on Forests)

4. กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UN Framework on Climate Change)

5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ(Convention on Biological

จากการจัดประชุมในนามขององค์การสหประชาชาติที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร นี้เอง ที่ทำให้แนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้เกิดการยอมรับจากนานาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำกรอบข้อตกลงของ The Stockholm Declaration, 1972 มาพิจารณาเปรียบเทียบดูแล้ว จะสามารถสรุปแนวความคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนออกมาได้จากความตกลงระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับ อันประกอบไปด้วย 14 องค์ประกอบ คือ 1)ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม 2)การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง 3)หลักการป้องกันล่วงหน้า 4)ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ 5)การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม 6)หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย 7)สิทธิในสิ่งแวดล้อม 8)ความยุติธรรม

<sup>43</sup> มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด, (ม.ป.ท. ม.ป.ป.), หน้า1-2

<sup>44</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า24-25

ในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับคนในยุคอนาคต 9)การจัดปัญหาความยากจน 10)พันธุกรรมที่แตกต่าง 11)ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ 12)การมีส่วนร่วมของประชาชน 13)การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม 14)การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ โดยหลักการทั้ง 14 ข้อนี้ ถือว่า เป็นที่ยอมรับและมีการนำไปใช้อยู่ในการร่างอนุสัญญาในหลายๆ ฉบับ เช่น Ramsar Convention on Wetlands of International Importance as Waterfowl Habitat, 1971 ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Nature Resources, 1985 Convention on Biological Diversity, 1992 Washington Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) ,1973 เป็นต้น

แต่เนื่องจากในแผนปฏิบัติการที่2 (Agenda21) ได้มีการกำหนดไว้ว่าจะต้องมีการประชุมเพื่อประเมินผลทุกๆ 5 ปี ซึ่งได้มีการประเมินผลไปแล้วเมื่อปี ค.ศ. 1997 และในปี ค.ศ. 2002 ก็ได้มีการประเมินอีกครั้งภายใต้ชื่อว่า การประชุมสุดยอดระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 2002 (World Summit for Sustainable Development 2002) ซึ่งได้จัดขึ้นในวันที่ 26 สิงหาคม - 4 กันยายน ค.ศ.2002 ที่เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มข้อผูกมัดทางการเมืองสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้เน้นความสนใจในการกระทำที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน จากแผนมาสู่การปฏิบัติ และมีการประเมินถึงอุปสรรคการดำเนินงานนับจากที่ได้มีการประชุมครั้งแรกใน Earth Summit 1 ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ค.ศ.1992 พร้อมทั้งหาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยมีแนวทางในการปฏิบัติที่ส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจการพัฒนาสังคมและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

สาระสำคัญในปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Johannesburg Declaration on Sustainable Development) จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ผู้นำประเทศได้ให้การรับรองเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เป็นรูปธรรม โดยมีแผนการดำเนินงาน (Plan of Implementation) ซึ่งนำมาใช้ควบคู่กัน อันประกอบไปด้วย<sup>45</sup> 1)การจัดความยากจน(Poverty eradication) 2)การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภคและการผลิตที่ไม่ยั่งยืน(Changing unsustainable patterns of consumption and production) 3)การคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม(Protection and managing the natural resource base of economic and social development) 4) การพัฒนาที่ยั่งยืนใน

<sup>45</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ.2548, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เบญจผล,2548), หน้า40-43

ยุคโลกาภิวัตน์(Sustainable development in a globalizing world) 5)สุขภาพอนามัยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน(Health and sustainable) 6)การพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็ก(Sustainable development of small Island developing states) 7)การพัฒนาที่ยั่งยืนในแอฟริกา (Sustainable development In Africa) 8)วิธีในการดำเนินการ(Means of Implementation) 9)กรอบด้านสถาบันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Institutional framework for sustainable development) โดยหลักการที่สำคัญ ต่างๆเหล่านี้จะใช้ควบคู่ไปกับปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์ก ซึ่งจะเน้นไปที่หลักของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันประกอบไปด้วย 6 ส่วน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>46</sup>

1. จากสต็อกโฮล์ม สุริโอเดอจาเนโร สู่อันเนสเบิร์ก(From Stockholm to Rio de Janeiro to Johannesburg)

เป็นข้อตกลงที่จะร่วมมือแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อมในการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์มในปี ค.ศ.1972 สู่การรับรองแผนปฏิการที่ 21 และปฏิญญาริโอเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนใน ค.ศ.1992 จนถึงเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนเพื่อให้มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในการประชุมที่นครโจฮันเนสเบิร์กใน ค.ศ.2002

2. ความท้าทายที่ต้องเผชิญ(The Challenge we Face)

เป็นการกำจัดความยากจน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน การปกป้องและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน อันจะนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง ความมั่นคงและเสถียรภาพของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3. พันธกรณีต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Our Commitment to Sustainable Development)

เป็นการนำการแสดงเจตจำนงที่หลากหลายของประเทศต่างๆ ในโลกมาเป็นจุดแข็งในการสร้างหุ้นส่วนที่สร้างสรรค์ เพื่อเปลี่ยนแปลงและให้บรรลุตามเป้าหมายร่วมกันของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญต่อการมีเอกภาพโดยไม่มีกีดกันทางเผ่าพันธุ์ ความพิการ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และประเพณี ให้ความสำคัญต่อการกำหนดเป้าหมาย

<sup>46</sup> [Http://www.mfa.go.th/web/1016.php](http://www.mfa.go.th/web/1016.php)

ระยะเวลาและความร่วมมือในการให้สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เหมาะสม รวมถึงการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

#### 4.ความร่วมมือพหุภาคีคืออนาคต(Multilateralism is the Future)

เป็นการเน้นความสำคัญของพันธกรณีต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนความร่วมมือพหุภาคีสนับสนุนสหประชาชาติเป็นหน่วยงานหลักที่จะส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

#### 5.การนำไปปฏิบัติให้เป็นจริง(Making it Happen)

เป็นข้อตกลงที่ให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ และกลุ่มต่างๆ แสดงเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือกันปกป้องโลก และการส่งเสริมการพัฒนาของมนุษยชาติ ความเจริญรุ่งเรือง และความสงบ รวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุอยู่ในแผนการดำเนินงาน

#### 6.จากจุดกำเนิดสู่อนาคต(From our Origin to the Future)

เป็นการเน้นถึงความสำคัญของพันธกรณีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งสะท้อนไปถึงในมิติด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางสังคม ในทุกระดับ คือ ระดับท้องถิ่น ประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนรวมหรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน(Common- Pooled Resource : CPR) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ 2 ประการ คือ มีคุณสมบัติที่ยากต่อการกีดกันการใช้ประโยชน์(Nonexcludability) และเป็นทรัพยากรที่มีการใช้แล้วหมดไป(Subtractability) อันอาจจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตกเป็นทรัพยากรที่เปิดง่ายต่อการที่ผู้คนต่างสามารถตัดทวงผลประโยชน์ จากทรัพยากรแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา โดยขาดการคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากร ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าการผลัดภาระต้นทุนให้กับสังคม (Externalities) และนำไปสู่การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในที่สุด ไม่ว่าจะอยู่ในระดับท้องถิ่น ประเทศ ภูมิภาค หรือระดับโลก การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม โดยกลุ่มใดหรือประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมมีผลต่อส่วนรวม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ก็ได้มีบทบัญญัติรองรับมาตรการดังกล่าวเอาไว้แล้วเช่นในมาตรา 46 ,56, 59, 290 รวมทั้งยังนำ

แนวคิดดังกล่าว ยังได้มีการนำมากำหนดเป็นนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกด้วย

### 2.5.3 แนวความคิดว่าด้วยผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

แนวความคิดในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ได้เริ่มมาจากหลักการแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ได้ผลตอบแทนมากที่สุด (Maximize Profit) โดยให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด” (Mainimize Cost) ด้วยแนวความคิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมาย โดยปราศจากความสนใจในการที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากโรงงานอุตสาหกรรม ต่างพากันปล่อยของเสียออกจากกระบวนการผลิต เช่น น้ำ ควัน อากาศ ออกสู่สภาพแวดล้อมโดยมิได้มีการควบคุมคุณภาพ ปริมาณ และความสะอาด ก่อนที่จะปล่อยออกมา ผลก็คือก่อให้เกิดความเสียหาย และเสื่อมโทรม ทั้งต่อคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่อง “ผู้ก่อเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle : PPP) ซึ่งเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>47</sup>

แนวความคิดในเรื่องผู้ก่อเป็นผู้จ่ายได้มีที่มาจากการประชุมของรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อการร่วมมือทางเศรษฐกิจ และพัฒนาการ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกต่างๆ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ออสเตรีย เบลเยียม เยอรมัน ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน โปรตุเกส ตุรกี กรีซ สวิสเซอร์แลนด์ อังกฤษ ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ สวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์ก สวีเดน แคนาดา สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น โดยได้ระบุให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย<sup>48</sup> เพื่อนำมาเพื่อแบ่งปันในภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษ โดยหลักเกณฑ์ที่สำคัญในหลักการดังกล่าวก็คือ “การไม่อุดหนุน” ซึ่งนั่นก็คือผู้ก่อมลพิษจะต้อง

<sup>47</sup> นิตยา ภูแสนธนาสาร, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการสิ่งแวดล้อมไทย เรื่อง ลักษณะและความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ก่อมลพิษ เมื่อวันที่ 6-9 มีนาคม พ.ศ. 2538 หน้า 6-1

<sup>48</sup> เกษมสันต์ สุวรรณทัต, เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (ม.ป.ท. ม.ป.ป.) หน้า 1

รับผิดชอบในส่วนที่ตนเองได้ก่อขึ้นไว้อย่างเต็มที่ การรับผิดชอบต่ออาจจะอยู่ในรูปของเงินชดเชยตามความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่ในสภาพเดิม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้หลักการดังกล่าวก็ได้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการ เพราะผลกระทบขั้นสุดท้ายของการจ่ายค่ามลพิษนั้นจะตกอยู่กับผู้บริโภคในประเทศ กลุ่มประเทศสมาชิกของ OECD จึงได้มีการกำหนดข้อยกเว้นยอมให้รัฐอุดหนุนหรือ ให้ประโยชน์ทางภาษีได้ในกรณีที่ 1)อุตสาหกรรมหรือพืชผลที่ได้รับผลกระทบที่รุนแรง 2)การกำหนดระยะเวลาปรับตัวต่อผลกระทบของหลักการในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน และ3)การดำเนินการอื่นไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ<sup>49</sup> ซึ่งต่อมาแนวความคิดผู้ก่อเป็นผู้จ่ายก็ได้เป็นการยอมรับในระหว่างประเทศมากขึ้น ดังปรากฏอยู่ใน The Rio Declaration, 1992 ข้อ 16 " รัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีค่าใช้จ่ายภายในสำหรับสิ่งแวดล้อม และการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้ก่อมลพิษจะต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายของมลพิษอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และจะไม่ไปขัดกับ การค้าภายในและการลงทุน"

ในประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีก็ได้มีการนำแนวความคิดผู้ก่อเป็นผู้จ่ายบัญญัติไว้ใน กฎหมายพื้นฐานการควบคุมสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ ( Basic Law of Environmental Pollution Control) ในมาตรา 22 ซึ่งได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือ บางส่วนของมูลค่าที่องค์กรฝ่ายบริหารได้จ่ายไปสำหรับการควบคุมมลพิษ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ก่อมลพิษนั้น เช่น การปลูกแนวต้นไม้( Green Belts) การขุดทำลายตะกอนที่เกิดจากการตกตะกอนน้ำทิ้งของโรงงาน การปรับปรุงคืนสภาพของที่ดินการเกษตรที่เกิดมลพิษ การจัดระบบบำบัดของอุตสาหกรรม และการย้ายผู้อาศัยออกจากโรงงาน เป็นต้น<sup>50</sup>

ตัวอย่างที่น่าสนใจในประเทศญี่ปุ่นที่ได้นำหลักการนี้ไปบังคับใช้ คือ คดีอิไดอิได กล่าวคือ นอกจากจำเลยคือ Mitsui Mining and Smelting Company จะต้องจ่ายค่าเสียหายแก่ผู้ป่วยแล้ว จำเลยยังต้องออกค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ที่วิเคราะห์

<sup>49</sup> ณรงค์ มณีอารักษ์, หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในการเอกสารสัมมนาทางวิชาการเรื่องความเป็นไปได้ของการแก้ไขมลพิษสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 2-5

<sup>50</sup> สุนีย์ มลลิกะมาลย์และคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในกรณีจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 88

สาเหตุของโรค ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาวิธีการรักษาพยาบาล และสำหรับระบบน้ำประปาที่  
จะต้องสร้าง ซึ่งองค์การท้องถิ่น( Toyama Prefecture) ได้ออกเงินดำเนินการแทนไป<sup>51</sup>

ส่วนในประเทศไทยก็ได้มีการนำเอาแนวความคิดว่าด้วยผู้ก่อเป็นผู้จ่าย  
มาบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และ พ.ร.บ. โรงงาน  
พ.ศ. 2535 อยู่ด้วยกันหลายวิธี อาทิเช่น การจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (Treatment Charge) ใน  
กรณีที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม การจ่ายค่าใช้จ่ายของรัฐในการเข้าไปแก้ไขภาวะมลพิษแทน  
ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืน ( Abatement Cost) การจ่ายค่าเสียหายจากการก่อมลพิษต่อประชาชน  
หรือสิ่งแวดล้อมโดยส่วนร่วม ( Damage Cost) และการจ่ายค่าปรับจากผู้ประกอบการและ/ หรือ  
พนักงานที่เกี่ยวข้องที่ก่อภาวะมลพิษ( Sanction) เป็นต้น

นอกจากหลัก “PPP” นี้แล้ว ยังมีเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อื่นๆ ที่จะใช้  
ในการรักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายๆ วิธี เช่น 1) การใช้  
เครื่องมือทางภาษี โดยมีหลักเกณฑ์ว่า ถ้ามลพิษเกิดขึ้นในขั้นตอนของการผลิตก็เก็บภาษีที่  
ผู้ผลิต หากเกิดขึ้นเมื่อบริโภคก็เก็บภาษีจากผู้บริโภค ซึ่งเครื่องมือนี้มีหลายวิธีเช่น การเก็บภาษี  
มลพิษ การเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ และการกำหนดอัตราภาษีให้แตกต่างกัน 2) การให้เงินช่วยเหลือ  
หรืออุดหนุน โดยรัฐจะให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นการสร้าง  
แรงจูงใจให้ดำเนินกิจกรรมนั้นต่อไป ทั้งนี้สามารถทำได้หลายวิธีเช่น การให้เงินทุนที่ไม่ต้องจ่ายคืน  
การให้เงินกู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาด การลดหย่อนภาษี 3) ระบบค่า  
ประกันและมัดจำ เป็นระบบที่ต้องการให้ผู้ผลิตและผู้บริโภครับผิดชอบต่อการสร้างมลพิษของตน  
ให้มากขึ้น โดยจะอยู่ในรูปของการเรียกเงินค่าประกันล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ผลิตดำเนินกิจกรรมที่ไม่มี  
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ หากไม่ทำตามก็จะสูญเสียประกัน ทั้งนี้รัฐอาจ  
กำหนดให้โรงงานบางประเภทที่อาจจะเป็นต้นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงถือ  
เงินประกัน เช่น การวางเงินประกันก่อนนำเหมือง เมื่อทำเหมืองแล้วต้องปรับสภาพสิ่งแวดล้อมให้  
เหมือนเดิมจึงจะได้รับเงินประกันคืนได้ ซึ่งมีเงื่อนไขการชำระคืนที่สัมพันธ์กับสภาพและคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม 4) สิทธิและระบบกรรมสิทธิ์ และการขายสิทธิ ใช้สำหรับทรัพยากรบางประเภทที่ไม่  
ความแน่นอนในเรื่องขอบเขตของกรรมสิทธิ์หรือที่มีลักษณะการเข้าถึงได้โดยเสรี เช่น น้ำ ป่าไม้

<sup>51</sup> Akiko Morishima, *Damage Function in Pollution form Legal Perspective: Japanese Legal Experience in Pollution Damage, Environmental Damage Cost.*(Paris: OECD Publication, 1974),p.258

วิธีการนี้จะเป็นการสร้างตลาดให้แก่ทรัพยากรต่างๆ โดยการสร้างความเป็นเจ้าของ คือกำหนดให้มีกรรมสิทธิ์ หรือการให้สัมปทาน ทั้งนี้ให้สามารถมีการซื้อขายหรือโอนสิทธิ์ ในทรัพยากรสินค้านั้นได้<sup>52</sup>

ดังนั้นจากหลักการดังกล่าวทั้งหมดจึงพอสรุปได้ว่า ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ภาคบริการ และอื่นๆ ซึ่งหากทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมแล้ว ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้รับภาระในการออกค่าใช้จ่ายในการบำบัด เยียวยา ป้องกันควบคุมมลภาวะมลพิษตามสัดส่วนปริมาณมลพิษที่ผู้ก่อส่วนนั้นๆ ระบายสู่สิ่งแวดล้อมทั้งหมด หรือบางส่วนตามความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

#### 2.5.4 แนวความคิดว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้า

แนวความคิดว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้าเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานที่ว่าเป็นการป้องกัน ซึ่งเป็นวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าที่จะมีการแก้ไข เยียวยาให้ในภายหลัง หลักการนี้ได้มีการเผยแพร่มาหลายปี จนได้รับการยอมรับโดยที่ประชุมนานาชาติ (The First International Conference on the Protection of North Sea in 1984 and The Second International Conference in 1984) ถึง 2 ครั้ง ด้วยกันคือ ในปี พ.ศ.2527 และพ.ศ. 2530 ว่าเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมที่ควรที่จะให้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศขึ้นรองรับอีกชั้นตอนหนึ่งด้วย นอกจากนี้ในการประชุมระหว่างประเทศที่กรุงริโอ เดอ นาเจโร ประเทศบราซิล ก็ได้มีการนำเอาแนวความคิดว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้ามากำหนดไว้ใน The Rio Declaration, 1992 โดยมีการระบุไว้ในหลักการข้อ 17 และ UNEP เองก็ได้ให้ความสำคัญและพยายามผลักดันให้มีขึ้นในทุกประเทศ

ในประเทศฝรั่งเศสแนวความคิดดังกล่าว ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในมาตรา L110-1 แนวความคิดว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้านี้เป็นการกำหนดหามาตรการโดยใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือเกิดผลกระทบหรือเสียหายให้น้อยที่สุดในด้าน

<sup>52</sup> มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม: จากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน. (กรุงเทพฯ: สถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547), หน้า 3



สิ่งแวดล้อม โดยในทางปฏิบัติแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้โดยอาศัยวิธีการดำเนินการ 4 ประการด้วยกัน คือ<sup>53</sup>

### 1. การศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (l'etude d'impact)

ได้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติลงวันที่ 10 กค 1976 การศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อศึกษาผลกระทบล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือทำลายสภาพแวดล้อมได้ และตลอดจนหามาตรการป้องกันล่วงหน้ามิให้มีให้เกิดความเสียหายนั้น หรือเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด อนึ่งการศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศสได้มีการกำหนดในหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาผลกระทบของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม และอนามัย เป็นต้น

### 2. การอนุมัติก่อนล่วงหน้า (l'autorisation préalable)

เป็นกรณีที่จะมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ผลิตสารเคมี หรือ วัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อสภาพแวดล้อม ในกรณีดังกล่าวดังที่รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจมีการอนุมัติจัดตั้งเป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ขอใบอนุญาตจะต้องเสนอ หรือหาวิธีการหรือมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า มาตรการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่นำแนวความคิดว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

### 3. การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม (la correction a la source)

เป็นการกำหนดมาตรการในการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือให้มีการใช้โดยเสื่อมสภาพน้อยที่สุดในรูปวิธีการจำกัด หรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น สร้างเครื่องจักรที่ลดการผลิตของเสีย หรือใช้เครื่องจักรทำให้เกิดมลภาวะทางเสียงน้อยที่สุด หรือใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นต้น

<sup>53</sup> วรรณภา ตีรสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมใน [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) หน้า1-3

4. การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (les eco-audits et le management environmental)

เป็นการจัดการหรือตรวจสอบลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งให้มีมาตรฐานที่กำหนดตามแต่ละกลุ่มในระดับสมาคมภายในประเทศ หรือเป็นการกำหนดด้วยมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีค่ามาตรฐานสากล เรียกว่า ISO (International Standard Organization) 1400 เป็นต้น

ธนาคารโลก (IBRD) ก็ได้มีการนำแนวความคิดป้องกันล่วงหน้ามาใช้โดยจัดให้มีการนำมาตรการการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาปล่อยเงินกู้สนับสนุนโครงการ หรือกิจการที่ประเทศต่างๆ ที่ได้ขอเข้ามา กล่าวคือธนาคารโลกจะปล่อยเงินกู้เฉพาะโครงการ หรือกิจการที่ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผ่านการพิจารณาแล้วเท่านั้น<sup>54</sup>

กลุ่มสมาชิกสมาคมยุโรปก็ได้มีการดำเนินการใช้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในนโยบายของประเทศสมาชิก โดยได้มีการร่างตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977-1980 ซึ่งได้ประมาณการว่ามีไม่น้อยกว่า 20 ร่าง ก่อนที่จะมีการตกลงกันได้ และประกาศใช้ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1985 ซึ่งเรียกว่า EC Directives ซึ่ง EC Directives เป็นตัวอย่างหนึ่งของความยากอย่างที่สุดในการที่จะปรับปรุงให้เป็นนโยบายของประเทศในสมาคมยุโรปได้ ซึ่งประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรปจะต้องนำ EC Directives มาดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายของแต่ละประเทศ ดังนั้นการยอมรับของคนภายในประเทศจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในลำดับต้นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติที่จะมีผลต่อการพัฒนานโยบายของสมาชิกประชาคมยุโรป การยอมรับของแต่ละประเทศสมาชิกจะเป็นตัวที่จะชี้แนะไปถึงวิธีการที่นโยบายสาธารณะนี้ จะดำเนินการภายในประเทศที่เสนอมา<sup>55</sup>

นโยบายสาธารณะของประเทศสมาชิกสมาคมยุโรปได้แบ่งออกเป็น 3 นโยบายหลัก โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่มาทางด้านมลภาวะซึ่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ถูกนำมาใช้

<sup>54</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลัย, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 33-34

<sup>55</sup> ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (ม.ป.ท.: ม.ป.ป.), หน้า 48

ในการแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น ซึ่งในความหมายของ Legislation นี้ จะแบ่งออกเป็นระดับต่างๆ เช่น ข้อบังคับ(Regulation) แนวทางที่ต้องปฏิบัติ(Recommendation) สำหรับ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นได้ถูกนำมาใช้ในรูป Directive ซึ่งหมายถึงเป็นการรวมวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ แต่ละวิธีการที่จะปฏิบัติให้เป็นหน้าที่ของสมาชิกที่จะต้องทำรายละเอียด ที่จะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลในแต่ละประเทศที่เสนอมา อย่างไรก็ตาม Directive นี้ได้มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ตลอดจนได้มีการปรึกษาหารือกับบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ ในประเทศสมาชิก โดยได้มีการจัดทำวิจัยเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ ปีค.ศ.1975 และจัดทำร่างในปี ค.ศ.1980 ถึง 20 ร่าง ในขณะที่ EIA Directive ที่นำเสนอต่อรัฐสภาของสหภาพยุโรปได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 3 กรกฎาคม ค.ศ.1985 โดยใน EC Directive ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป สามารถจัดกลุ่มได้เป็น 4 กลุ่มดังนี้ คือ

#### 1. ระบุชนิดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม

#### 2. ขอบเขตของการประเมิน (Scoping of Assessment)

#### 3. การปรึกษาหารือ (Consultation)

#### 4. บทบาทของคณะทำงาน (Commission)

ในประเทศมาเลเซียการนำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้เป็นผลมาจากการได้มีการตรากฎหมายที่มีชื่อว่า Environmental Quality Act 1974 และ Third Malaysia Plan โดยในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้จัดให้มีองค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่า กรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environmental : DOE) และคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Council) ขึ้นเพื่อให้ดูแลในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ อีกทั้งในเดือนกันยายน ค.ศ.1977 ก็ได้มีการนำเสนอถึงเป้าหมายของกระบวนการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ใน Nation Seminar on Environmental Impact Assessment จึงได้ส่งผลให้เกิดความพยายามที่จะให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ.1984 ได้มีการตรากฎหมายชื่อว่า Environmental Quality Act Amendment 1984 ขึ้นโดยในมาตรา 34 A ได้มีการบัญญัติถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อดูแลการประเมินโครงสร้างที่กำลังจะ

ดำเนินการของทั้งภาครัฐ และเอกชนที่อาจจะส่งผลมาถึงสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อไป และได้มีการนำมาตราการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างสมบูรณ์แบบในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1988 โดยให้กรมสิ่งแวดล้อมในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Science Technology and Environmental : MOSTE) มีอำนาจพิจารณาและควบคุมการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>56</sup>

เป้าหมายของกระบวนการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศมาเลเซียนั้นก็ เพื่อใช้ประเมินผลกระทบทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาโครงการต่างๆ ที่ได้มีการเสนอขึ้นมาทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชนโดยมีแนวความคิดที่จะป้องกันหรือต้องการลดการทำลายสิ่งแวดล้อมให้น้อยลง โดยมีวัตถุประสงค์หลักดังต่อไปนี้<sup>57</sup>

1. ตรวจสอบ และคัดเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกของโครงการที่ได้มีการนำเสนอมา
2. ระบุและรวบรวมการวางแผนโครงการที่เหมาะสม และรวบรวมมาตรการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย
3. คาดการณ์ถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่อาจจะเหลืออยู่จากการพัฒนานั้น
4. ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเหลืออยู่จากการพัฒนาที่ได้คาดการณ์ไว้นั้น
5. ระบุค่าต้นทุนและผลกำไรที่จะได้รับจากโครงการนั้นๆ สู่ชุมชน

<sup>56</sup> โสภารัตน์ จารุสมบัติ, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2543), หน้า 117-118

<sup>57</sup> Expert Group Meeting on Environmental Impact Assessment of Development Project 1988, p.68

ในส่วนของฮ่องกง<sup>58</sup>ก็ได้มีการ ออกกฎหมายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชื่อว่า Environmental Impact Ordinance โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2541 โดยในส่วนที่สองของกฎหมายดังกล่าวได้มีการระบุประเภทโครงการที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม( Designated Project) และจะต้องได้รับใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างและดำเนินการ นอกจากนี้กิจการที่กำลังดำเนินการอยู่และต้องเลิกดำเนินการ (Decommissioning) เนื่องจากหมดอายุการใช้งาน หรือเหตุผลอื่นจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย เช่นเดียวกัน และเพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงได้มีการออกกฎข้อบังคับและเอกสารทางเทคนิคต่างๆ (Technical Memoranda) การออกกฎ ข้อบังคับและเอกสารที่ออกใช้แล้วจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ กฎการบังคับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าด้วยคณะกรรมการอุทธรณ์ กฎว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในค่าธรรมเนียม และบันทึกด้านเทคนิคเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Technical Memorandum on Environmental Impact Assessment : TMEIA) ในส่วนของผู้มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อกำหนดต่างในกฎหมายฉบับนี้คือ อธิบดีกรมป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Department : EPD) ซึ่งจะได้รับความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ เช่น การอนุรักษ์ธรรมชาติ สุขภาพของมนุษย์ การบินพลเรือน การจราจรและการคมนาคม นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม( Advisory Council on the Environmental : ACE) ยังมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกด้วย โดยผ่านทางคณะกรรมการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสภา ACEจึงเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลฮ่องกงในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะ และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ACE ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 22 คน ซึ่งผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้ง ขอบเขตหน้าที่ของACE มีดังต่อไปนี้คือ

1. ติดตามประเมินสถานะด้านสิ่งแวดล้อมของฮ่องกง
2. ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลโดยผ่านทางปลัดกระทรวงในเรื่องของการใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อต่อต้านมลภาวะทุกชนิด และเพื่อปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนตลอดไป

นอกจากนี้ ACE จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนา

<sup>58</sup> [www.epd.gov.hk/eia](http://www.epd.gov.hk/eia)

ต่างๆ ที่สำคัญ คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีขอบเขตหน้าที่ดังต่อไปนี้ 1)รับเรื่องและศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่างๆ ที่สำคัญ 2)รายงานผลการพิจารณาอย่างละเอียดและสิ่งที่พบ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะต่อ ACE โดยคณะอนุกรรมการจะประกอบไปด้วยสมาชิก 9 คน ทั้งหมดเป็นกรรมการใน ACE ในจำนวนนี้ 4 คน มาจากการเสนอชื่อโดยองค์กรเอกชน (NGOs) 1 คนได้รับการเสนอชื่อจากสมาคมหอการค้าฮ่องกง สมาชิกที่เหลืออีก 4 คน มาจากการแต่งตั้งตามความเชี่ยวชาญของแต่ละคน รองปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ดังนั้นคณะอนุกรรมการจึงมีตัวแทนจากภาคเอกชนที่มากพอสมควร คณะอนุกรรมการจะมีการประชุมทุกเดือนโดยทั่วไปจะเป็นในวันจันทร์แรกของเดือน โดยปกติการประชุมแต่ละครั้ง คณะอนุกรรมการจะพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่เกิน 3 โครงการ โดยคณะอนุกรรมการจะเสนอข้อเสนอนี้ต่อ ACE เพื่อพิจารณาต่อไป

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นับได้ว่าเป็นหลักการหนึ่งที่ตั้งอยู่ในแนวความคิดว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้าอันอยู่บนพื้นฐานอยู่บนการประเมิน หรือ คาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมมิให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการที่ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นรายงานที่ต้องศึกษา และประเมินผลกระทบโครงการหรือกิจการที่จะเกิดขึ้นแก่ธรรมชาติ สังคมและเศรษฐกิจแล้ว รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังต้องประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดต่อกระบวนการผลิตทดแทนทางธรรมชาติ และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงค่อนข้างที่จะต้องใช้ข้อมูล ข่าวสาร ต่างๆ ค่อนข้างที่จะมาก เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไข การตัดสินใจ และการประเมินของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปทำนายปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถใช้อการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหาช่องทางในการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม จึงอาจกล่าวได้ว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะบ่งชี้แนวทางที่จะเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงการทำลาย หรือ สร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และทำให้ระบบธรรมชาติต้องสูญเสียความสมดุลไป ทั้งยังทำให้สามารถที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ขัดต่อแนวนโยบายในการพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>59</sup>

<sup>59</sup> กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่อทรัพยากรประมงพ.ศ. 2545, หน้า8-10

## 2.6 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง กฎหมายได้มีการกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นไว้ด้วยอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพแล้วนั้น อาจยังไม่เพียงพอที่จะรับรองได้ว่าเจ้าของโครงการหรือกิจการจะดำเนินการไปตามที่เสนอหรือไม่ ดังนั้นจึงต้องมีองค์กรที่คอยติดตามตรวจสอบ เพื่อเป็นการยืนยันประสิทธิภาพของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงาน เพื่อที่จะทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องซึ่งจะมีอยู่ 3 ระยะ คือ ก่อนดำเนินโครงการ ขณะดำเนินโครงการ และหลังจากการดำเนินโครงการ จะเห็นว่าปัจจัยอย่างหนึ่งที่สำคัญจะทำให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ คือองค์กรติดตามตรวจสอบ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรติดตามการตรวจสอบไว้หลายองค์กร นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่มีส่วนในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

### 2.6.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบไปด้วย<sup>60</sup>

นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกมอหมาย	รองประธานคนที่หนึ่ง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	รองประธานคนที่สอง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กรรมการ

<sup>60</sup> โปรดดูมาตรา 12 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ	กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ

จากองค์ประกอบข้างต้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะประกอบไปด้วย ฝ่ายข้าราชการการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิได้กำหนดให้มีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือจำนวน 4 คน จากจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก<sup>61</sup> ดังนั้นในการพิจารณาถึงข้อเสนอหรือกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยวิธีการนับคะแนนเสียงแล้วจะไม่มีโอกาสประสบความสำเร็จ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนถึงแม้จะอยู่ในรูปขององค์กรเอกชนก็ยังคงมีสิทธิในขอบเขตที่จำกัดมาก ในขณะเดียวกันก็ยังมีข้อก้ำกักรมากกว่าองค์กรเอกชนที่มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้นเป็นตัวแทนของประชาชนจริงหรือไม่ และการเสนอชื่อผู้แทนของภาคเอกชนขององค์กร

<sup>61</sup> ทวีวงศ์ ศรีบุรี, สิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 69-70



ภาคเอกชนนั้นมีความเป็นอิสระและเป็นที่ยอมรับของคณะรัฐมนตรีมากน้อยเพียงใด ดังนั้นเมื่อผู้แทนของภาคเอกชนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะสามารถทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของประชาชนโดยการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ในส่วนของกรรมการฝ่ายข้าราชการการเมืองจะเห็นได้ว่าในอดีตประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ได้กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เป็นประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>62</sup> บางครั้งจากการกำหนดดังกล่าวอาจทำให้มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้รับการยอมรับจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ เท่าที่ควร หากว่ามติดังกล่าวขัดกับนโยบายของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง อันมีส่วนทำให้การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับเท่าที่ควร ซึ่งในปัจจุบัน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำให้รัฐมนตรีและหน่วยงานราชการต่างๆ ให้ความยินยอมที่จะปฏิบัติภายใต้มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกันการที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการเสียส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าจะมีกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิอยู่แต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อย และกรรมกรดังกล่าวก็ได้รับการแต่งตั้งมา โดยคณะรัฐมนตรีทั้งหมดทำให้การตัดสินใจในเรื่องสำคัญหลายๆเรื่องของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ผ่านมามิได้มีพื้นฐานมาจากการพิจารณาโดยยึดหลักการ และความสมเหตุสมผลทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก หากแต่เป็นการตัดสินใจโดยคำนึงถึงส่วนได้เสียและผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งของตนเองและของพวกพ้องเป็นสำคัญแทบทั้งสิ้น

ในเรื่องดังกล่าวนักวิชาการหลายท่านได้มีความเห็นตรงกันว่าควรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสียใหม่ โดยให้มีสภาพเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังเช่น องค์กรอิสระต่างๆที่ตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายต่างๆ<sup>63</sup> ในปัจจุบัน

<sup>62</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2545). หน้า508

<sup>63</sup> พันธ์ ทศนียานนท์, สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. (ม.ป.ท. ม.ป.ป.) หน้า

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>64</sup>

1. เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
2. กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรี เสนอ
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
5. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อ คณะรัฐมนตรี
6. เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
7. พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตราย อันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอ
8. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอ
9. กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราตามพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

<sup>64</sup> โปรดดูมาตรา 13 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

10. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

11. กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

12. กำกับกับการจัดการและบริการเงินกองทุน

13. เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อ คณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

14. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีบทบาทหน้าที่อย่างกว้างขวางแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีเจ้าของโครงการที่เป็นหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ดำเนินโครงการโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น ไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอขอความเห็นชอบตามกฎหมาย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอคำวินิจฉัยของตนตามข้อเท็จจริงให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการเท่านั้น ไม่มีอำนาจหยุดยั้งการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวที่หลีกเลี่ยงกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 13(10) “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อาจทำให้เกิดเสียหายอย่างร้ายแรง” และกรณีที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นว่าโครงการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอาจทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่เพียงเสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังปรากฏในมาตรา 19 “ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเรียกส่วนราชการส่งเอกสารสำรวจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหากเห็นว่าโครงการ หรือแผนงานใดอาจทำให้

เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป"

## 2.6.2 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกก่อตั้งขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ.2535 โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้มีการออก พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบเขตงานด้านสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวางขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และการประสานงานกับต่างประเทศ จากการตรากฎหมายดังกล่าวได้มีผลทำให้เกิดหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม(สนผ) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม(สส) และกรมควบคุมมลพิษ(คพ)<sup>65</sup> โดยทำหน้าที่แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ให้มีผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น รวมทั้งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหาร และงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมให้ไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด<sup>66</sup>

แต่จากการที่รัฐบาลในยุคปัจจุบันได้มีนโยบายในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และได้พิจารณาเห็นว่าภารกิจของหน่วยงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพมีปัญหาในการประสานงานในพื้นที่และไม่มีเอกภาพในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขาดผู้รับผิดชอบโดยตรงในแต่ละเรื่อง เป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว และอยู่ในภาวะวิกฤติจึงจำเป็นต้องแก้ปัญหาการบริหารจัดการใหม่ให้เกิด ประโยชน์สูงสุด จึงให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นตาม พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เพื่อให้มีหน่วยงานโดยตรงที่ดูแลด้านนี้ และตามพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

<sup>65</sup> ธนพรพรรณ สุนทรระ. สภาวะแวดล้อมของเรา. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 160

<sup>66</sup> [www.onep.go.th/ความเป็นมา/20สม.htm](http://www.onep.go.th/ความเป็นมา/20สม.htm)

พ.ศ.2545 มาตรา 68 เป็นผลทำให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมาเป็นสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยกเว้น กองสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ และสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-12 ให้โอนไปสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโอนอำนาจหน้าที่ในส่วนของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เฉพาะที่เกี่ยวกับกองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และเป็นองค์การบริหารจัดการที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดินมารวมไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

67

นอกจากนี้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 ยังได้มีการแบ่งส่วนราชการ และกำหนดหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการของภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>68</sup>

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วย

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองติดตามประมวลผล
3. กองบริหารจัดการที่ดิน
4. กองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>67</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานประจำปี2545 การปฏิรูประบบราชการสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์, หน้า1-2

<sup>68</sup> โปรดดูกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545

5. กองอนุรักษ์ชุมชนและพื้นที่เฉพาะ
6. กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม
7. สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม
8. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
9. สำนักงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำนักงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>69</sup>

1. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษา วิเคราะห์และพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมทั้งรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังการดำเนินโครงการ
3. ศึกษา วิเคราะห์ และประสานงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรายสาขาและระดับพื้นที่ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย แผนแม่บทหรือแผนพัฒนาที่อาจมีผลกระทบสิ่งแวดล้อม
4. ศึกษา วิเคราะห์ และสนับสนุนการกระจายอำนาจการพิจารณา รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมบางประเภท ขนาด และรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน

5. สนับสนุนให้คำปรึกษาเกี่ยวกับแนวทางและเทคนิคการดำเนินงาน วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดำเนินการเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่ได้รับการ กระจายอำนาจการพิจารณารายงาน รวมทั้งกำกับดูแล และประเมินผลการดำเนินงานด้าน วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

6. ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การออกใบ แทนใบอนุญาต การสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการในการศึกษาผลกระทบ สิ่งแวดล้อม หรือผู้ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ สิ่งแวดล้อม

7. กำกับ ดูแล ติดตามตรวจสอบ ประเมินผล และส่งเสริมการดำเนินงาน ของโครงการหรือกิจการในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีที่เหมาะสมในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ติดตามตรวจสอบและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนา

8. จัดทำศูนย์ข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และข้อมูลการ ติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

9. ดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดรูปแบบ วิธีการ ขั้นตอน และแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งประสานงานติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

10. ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาทางวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม และ เสนอแนะแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการพัฒนาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

11. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และคณะอนุกรรมการด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

12. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

### 2.6.3 คณะกรรมการผู้ชำนาญการ

ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นเมื่อได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเรียบร้อยแล้ว เจ้าของโครงการหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินการส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานในเบื้องต้นก่อน ซึ่งในปี 2547 ได้มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ เสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการตามขั้นตอนในการพิจารณาทั้งสิ้น 931 ฉบับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประเภท	รายงานโครงการ ที่เสนอเข้ามาใหม่ <sup>70</sup>	รายงานเพิ่มเติม <sup>71</sup>	รายงานที่ได้รับ ความเห็นชอบ <sup>72</sup>
1.เหมืองแร่และ ปิโตรเลียม	31	64	15
2.อุตสาหกรรม	31	89	39
3.คมนาคม	11	32	10
4.บริการชุมชน และที่พักอาศัย	194	412	131
5.แหล่งน้ำ	1	1	0

<sup>70</sup> จำนวนโครงการหรือรายงานที่เสนอเข้ามาใหม่

<sup>71</sup> จำนวนรายงานที่เสนอเพิ่มเติมโดยโครงการหนึ่งๆ อาจมีมากกว่า 1 ฉบับ

<sup>72</sup> จำนวนรายงานที่เห็นชอบ



6.พลังงาน	18	47	21
รวม	286	645	216

ที่มา สำนักงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม:2547

หลังจากที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาแล้วจึงนำเสนอต่อ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งประกอบไปด้วย<sup>73</sup> เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน(กรณีโครงการเอกชน) และผู้ทรงคุณวุฒิที่อยู่ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นประธาน(ในกรณีโครงการของรัฐ) หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเลขานุการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่จัดทำเสนอตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ฉบับ โดยในปัจจุบันมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการทั้งสิ้น 12 คณะ อันประกอบไปด้วย

- 1)คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการเหมืองแร่
- 2)คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม
- 3)คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการอุตสาหกรรม
- 4)คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการพลังงาน

<sup>73</sup> กรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, เอกสารสัมมนาเรื่องรูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์กฤษฎีระดับสิ่งแวดล้อม.(ม.ป.ท.ม.ป.ป.),หน้า 4

- 5) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ
- 6) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พักบริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศ
- 7) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ
- 8) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชนด้านคมนาคม
- 9) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชน
- 10) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาต
- 11) คณะกรรมการผู้ชำนาญการนโยบายแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่
- 12) คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างเตาปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัย

นอกจากนี้ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 24(พ.ศ.2548) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น(IEE) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณจังหวัดภูเก็ต กระบี่ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์<sup>74</sup>

#### 2.6.4 หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ

---

<sup>74</sup> โปรดดูประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 24(พ.ศ.2548) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

สำหรับระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทย ปัจจุบัน ได้กำหนดให้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบการขออนุญาต (Permitting System) ของหน่วยงานผู้ให้อุญาตตามแต่ละหน่วยงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดย พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าวของหน่วยงานผู้อนุญาตไว้ดังต่อไปนี้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งการอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้ แต่ถ้าในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้จนกว่า บุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติม หรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาต หรือต่อไปอนุญาต นำมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่อไปอนุญาตโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

ในปัจจุบันมีหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการอยู่หลายหน่วยงานที่ เอกชน หรือผู้ประกอบการจะต้องกระทำการขออนุญาตหน่วยงานนั้นๆ ก่อนตามที่กฎหมายได้มีกำหนดไว้ เช่น การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องขออนุญาตต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม การก่อสร้างสนามบินพาณิชย์จะต้องขออนุญาตต่อกรมการขนส่งทางอากาศ การก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์จะต้องขออนุญาตต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี การก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำจะต้องขออนุญาตต่อกรมชลประทาน การก่อสร้างโรงพยาบาลที่ติดริมน้ำหรือชายหาดจะต้องขออนุญาตต่อกระทรวงสาธารณสุข หรือการทำเหมืองแร่จะต้องขออนุญาตต่อกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายจะได้มีการบัญญัติตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้อนุญาตให้รอการอนุญาตไว้ก่อนจนกว่ารายงาน

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบก่อนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาที่เป็นประเด็นนำพิจารณา ได้แก่<sup>75</sup>

1.หน่วยงานผู้อนุญาตบางแห่งมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือโยกย้ายหน้าที่เป็นประจำ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด ทำให้มีการออกใบอนุญาตโดยไม่รอการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

2.หน่วยงานผู้อนุญาตมีกฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ ที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาพิจารณาเช่นกันว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่วัน จึงให้อนุญาตไปโดยไม่รอผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.ไม่มีบทลงโทษต่อหน่วยงานราชการด้วยตนเองในกรณีที่ไม่ดำเนินการตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงไม่สามารถจะทำอะไรได้มากนัก เกิดความละเลยและไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร นอกจากนี้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตไปแล้วก็ไม่ต้องการลงโทษแต่อย่างใด เพราะใบอนุญาตนั้นก็เป็นใบอนุญาตที่ทางราชการออกให้

4.ไม่มีบทลงโทษเกี่ยวกับเรื่องการไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากผู้ใดหรือโครงการใดเข้าข่ายประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ไม่จัดทำแล้วจะได้รับการลงโทษอย่างไร

5.หน่วยงานผู้อนุญาตหลายๆหน่วยงาน เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ยังมีได้นำเอาเงื่อนไขต่างๆ ที่ระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปผนวกเป็นเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจมาจากหลายสาเหตุเช่น มาตรการซ้ำซ้อนกับกฎระเบียบของหน่วยงานที่บังคับใช้โดยทั่วไปอยู่แล้ว มาตรการดังกล่าวเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ และหน่วยงานบางหน่วยงานมีเหตุผลว่าไม่มีอำนาจที่จะกำหนดและตรวจสอบมาตรการนั้นๆได้ ยิ่งกว่านั้นในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบังคับให้เจ้าของโครงการต้องนำ

<sup>75</sup> จรินทร์ ทองเกษม, ปัญหาและแนวทางของการปรับปรุงระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 7-8

เงื่อนไขในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปผนวกในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของโครงการทำให้มาตรการบางประการถูกละเลยไม่นำมาปฏิบัติ

## 2.6.5. บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก<sup>76</sup> จากการศึกษาพบว่าพัฒนาการของบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีความเกี่ยวพันกับการถือกำเนิดของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย(AIT) ซึ่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ SEATO ได้ก่อตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตความรู้ชั้นสูงเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคโดยมีการเปิดการเรียนการสอนคณะวิศวกรรมศาสตร์ในระดับปริญญาโทขึ้นเป็นสาขาแรกๆ และก็เป็นนักวิชาการและวิศวกรของสถาบันดังกล่าวที่ได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมแห่งแรกในประเทศไทยขึ้น ในปีพ.ศ.2517 ในนามของบริษัท เซาท์อีสต์เอเชีย เทคโนโลยี จำกัด(ซีเทค) จากนั้นในปี พ.ศ.2521 กลุ่มผู้ถือหุ้นของบริษัท เซาท์อีสต์เอเชีย เทคโนโลยี จำกัด ก็ได้มีการแยกออกมาจัดตั้ง บริษัท ทิม คอนซัลติ้ง เอนจิเนีย จำกัด ต่อมาไม่นานผู้ถือหุ้นในบริษัททิม คอนซัลติ้ง จำกัด ก็ได้แยกออกมาจัดตั้งบริษัท พอล คอนซัลแตนท์ จำกัด และจากบริษัท พอล คอนซัลแตนท์ จำกัด ก็ได้มีผู้ถือหุ้นแยกออกมาจัดตั้ง บริษัท แมกโคร คอนซัลแตนท์ จำกัด<sup>77</sup> โดยเมื่อรวมกับบริษัทที่มีในปัจจุบันพบว่ามีบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้ขึ้นทะเบียนรายชื่อไว้กับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสิ้นจำนวน 44 ราย โดยแบ่งเป็น บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับใบอนุญาต 5 ปี จำนวน 15 ราย บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุญาต 3 ปี จำนวน 25 ราย บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุญาต 2 ปี จำนวน 1 ราย และบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับอนุญาต 1 ปีจำนวน 3 ราย

<sup>76</sup> ภัสรวจี ศรีสุวรรณ, เมื่อปลาจะกินดาว2.(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย,2545), หน้า137-138

<sup>77</sup> [www.onepi.go.th/index](http://www.onepi.go.th/index)

<sup>78</sup> โปรดดูข้อ 1 กฎกระทรวงฉบับที่3(พ.ศ.2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518

บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่จะขึ้นทะเบียนรายชื่อกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นั้นจะต้องปรากฏว่ามีคุณสมบัติดังต่อไปนี้<sup>78</sup>

(1) สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัย ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายไทย

(2) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทย

(ก) ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ผู้เป็นหุ้นส่วนจำกัดไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ต้องเป็นของผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(ค) บริษัทจำกัดที่กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(3) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายต่างประเทศ แต่นิติบุคคลดังกล่าวต้องมีนิติบุคคลตาม (1) หรือ (2) ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมในการทำรายงานด้วย

(4) รัฐวิสาหกิจซึ่งมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเฉพาะแต่ในกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ  
นั้น

(5) สภาการเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยสภาการเหมืองแร่เฉพาะแต่ในกิจการ  
ของสมาชิก

ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานตาม (1) และ (2) ต้องมีสำนักงานใหญ่หรือทำการในราชอาณาจักร สำหรับนิติบุคคลตาม (2) และ (3) ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและให้คำปรึกษาทางวิชาการด้วย

ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานตามวรรคหนึ่งต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเว้นแต่ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าสามปีนับแต่วันที่ถูกล้างเพิกถอนใบอนุญาต

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถอธิบายได้ในขั้นตอนต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. เมื่อได้รับหนังสือ หรือประกาศจากหน่วยงานเจ้าของโครงการว่าต้องการว่าจ้างที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมแล้ว ที่ปรึกษาต้องจัดเตรียมข้อเสนอโครงการทางวิชาการและข้อเสนอโครงการทางการเงิน ข้อเสนอทางวิชาการต้องประกอบไปด้วย รายละเอียดโครงการโดยย่อ แนวคิดหรือหลักการในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ขอบเขตดังกล่าวต้องสอดคล้องกับ TOR ที่ทางเจ้าของโครงการเสนอไว้ และตามที่กำหนดไว้ใน guideline ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ในกรณีที่ได้รับการว่าจ้างให้เป็นผู้ศึกษาและจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ปรึกษาต้องเตรียมการตามขั้นตอนต่างๆ ดังนี้<sup>79</sup>

2.1 การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ(Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการและพื้นที่ศึกษา รวมทั้งแผนที่จำเป็นในการศึกษาและสำรวจพื้นที่โครงการ

2.2 การสำรวจพื้นที่โครงการเบื้องต้น(Pre-survey) โดยการสำรวจดูสภาพพื้นที่โครงการโดยรอบ รวมถึงชุมชนใกล้เคียง แหล่งน้ำอุปโภค บริโภคของชุมชน วัฒนธรรมของชุมชน เส้นทางการคมนาคมขนส่ง และลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ เพื่อนำมาวางแผนการศึกษาและเก็บข้อมูลต่อไป

<sup>79</sup> กิตติชัย รัตนะ, เทคนิคการศึกษาและการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, วารสารร่วมทุกข์.(มิถุนายน-กันยายน 2541), หน้า64-68

2.3 การวางแผนการเก็บข้อมูลภาคสนาม เช่น การเตรียมความพร้อมก่อนการเก็บข้อมูล จะช่วยให้การเก็บข้อมูลภาคสนามมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น โดยควรมีการกำหนดจุดเก็บตัวอย่าง จำนวนตัวอย่างที่ต้องการ วิธีการเก็บตัวอย่าง ช่วงเวลาในการเก็บข้อมูล เป็นต้น

2.4 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการนำข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันของสิ่งแวดล้อมมาคาดคะเนว่าจะเกิดขึ้นทั้งในระหว่างการก่อสร้างและภายหลังการก่อสร้าง การประเมินผลกระทบมีเทคนิคและวิธีการที่หลากหลาย การจะใช้เทคนิคใดในการประเมินผลกระทบต้องคำนึงถึงลักษณะของโครงการควบคู่ไปด้วย ซึ่งแต่ละวิธีก็มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไป

2.5 การจัดทำมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม(Monitoring System) เพื่อติดตามและเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพของแผนการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.จากนั้นบริษัทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรูปเล่มรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อเจ้าของโครงการ เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หนึ่งในระหว่างบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินการศึกษาอยู่นั้น จะต้องดำเนินการนำเสนอรายงานความก้าวหน้า(Process Report) และร่างรายงานฉบับสมบูรณ์(Draft Final Report) เสนอต่อเจ้าของโครงการทราบเป็นระยะๆ เพื่อประกอบการจัดทำรายงาน ส่วนจะส่งรายงานช่วงใดบ้างนั้นขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายทำสัญญากัน

4.บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมต้องร่วมเดินทางไปชี้แจงข้อมูลในรายงานต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการผู้พิจารณารายงานทุกครั้งที่มีการแจ้งให้ทราบร่วมกับตัวแทนจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ ตลอดจนมีหน้าที่ในการตอบข้อซักถามและข้อคิดเห็นในโครงการ จนกว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งถือว่าภาระหน้าที่ของบริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอันสิ้นสุดลง

### 2.6.6 องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีบทบัญญัติที่นับว่าแตกต่างไปจากฉบับที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการจากเดิมที่ให้รัฐต้องมีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมโดยตรง เปลี่ยนเป็นการกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก



ทรัพยากรธรรมชาติและควมหลายหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังมี บทบัญญัติรองรับสิทธิของภาคเอกชน ซึ่งมีใช้องค์กรของรัฐ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยสร้างกลไกที่จะให้ ประชาชนสามารถพิทักษ์สิทธินี้ของตนไว้โดยผ่านองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้รับรองเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 56 วรรค 2 ดังต่อไปนี้

" การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบคุณภาพ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมไม่ว่าจะเป็น ของภาครัฐหรือภาคเอกชน ที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะ ทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วประการหนึ่ง แล้วก็ให้มี องค์การอิสระซึ่งประกอบไปด้วย

#### 1. ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

จากการสรุปผลการประชุมสัมมนาที่จัดขึ้นตามหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ ความหมายของ องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน ดังนี้

องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรเอกชนที่มีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กร เอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องมีฐานะเป็นนิติ บุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือ มุ่งคำกำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว และกรณีที่เป็นองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลตาม

กฎหมายต่างประเทศจะต้องมีสำนักงานสาขาทำการอยู่ในประเทศไทยด้วย<sup>80</sup> องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม<sup>81</sup> หมายถึง องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรชาวบ้านที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. ไม่แสวงหากำไร
2. ไม่มีการดำเนินการทางการเมืองและไม่หวังผลการเมือง (กรรมการบริหารขององค์กรต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)
3. มีผลงานเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองหรือการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
4. เป็นองค์กรที่ได้จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
5. ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากการสรุปผลสัมมนาสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ ที่ภาคเหนือตอนล่าง และภาคใต้ได้เสนอให้องค์กรอิสระที่มาจากองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นสามารถเข้าร่วมทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล รวมทั้งองค์กรชุมชนด้วย โดยเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมหลักเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะมีสิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

## 2. สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ หรือวิทยาลัยที่จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปในด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

<sup>81</sup> เอกสารสรุปการสัมมนาเรื่องการแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมและข้อเสนอว่าด้วยองค์กรอิสระเมื่อวันที่ 17-18 มีนาคม พ.ศ.2543

กายภาพ ชีวภาพ หรือสังคม ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน<sup>82</sup> โดยในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายแห่งทั้งที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่นๆ ทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ซึ่งมีหลักสูตรในการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อม อันประกอบไปด้วย<sup>83</sup>

#### 2.1 สถาบันการศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

- สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 14 แห่ง
- มหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย
- สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน จำนวน 12 แห่ง

#### 2.2 สถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

- มหาวิทยาลัยราชภัฏต่างๆ จำนวน 12 แห่ง

### 2.7 ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นมาตรการที่สำคัญมาตรการหนึ่งในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้มีการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในประเทศของตน ดังประเทศดังต่อไปนี้

<sup>82</sup> เอกสารคณะทำงานแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมและยกร่างกฎหมายองค์กฤษฎีการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 วรรค 2

<sup>83</sup> กรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, เอกสารการสัมมนาเรื่องรูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์กฤษฎีการด้านสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า 37

## 2.7.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

### 1.ความเป็นมาของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา<sup>84</sup>

ในปี พ.ศ.2509 รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามในการนำมาตรการในการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการต่างๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นมาบังคับใช้ โดยรัฐบาลได้พยายามยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือในการวิเคราะห์โครงการต่างๆ ให้เป็นระบบต่อการดำเนินงานในอนาคตนอกเหนือจากช่วยเหลือทางด้านวิชาการแล้ว ยังสนับสนุนด้านเงินทุนอีกด้วย ในขณะที่เดียวกันโครงการที่รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินการอาจจะเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่ปกครองของตน ทำให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางทำได้ยาก เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาโครงการ มีการตรวจสอบหลายขั้นตอนและหลายพื้นที่ สำนักงานจัดการและงบประมาณ (The Office of Management and Budget : OMB) จึงได้มีการออกระเบียบการช่วยเหลือโครงการรัฐบาลท้องถิ่นในปี พ.ศ.2510 ซึ่งในมาตรา 102 (2) (c) ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) รวมอยู่ด้วย ดังนั้นในการพิจารณาโครงการต่างๆ ของรัฐบาลกลาง จึงต้องมีขั้นตอนที่รวมถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ด้วยทุกครั้ง

ต่อมาในปี พ.ศ.2512 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ได้มีออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม The National Environmental Policy Act 1969 (NEPA) เพื่อรองรับผลกระทบที่อาจจะมีผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยจุดประสงค์ของ NEPA มีดังนี้ คือ

- 1.เพื่อประกาศนโยบายของประเทศซึ่งสนับสนุนให้มนุษย์ และสิ่งแวดล้อมอยู่ร่วมกันอย่างมีผลิตผลและความผาสุก
- 2.เพื่อสนับสนุนความพยายามที่จะปกป้อง หรือกำจัดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และ biosphere และเสริมสร้างสุขภาพอนามัยและสวัสดิภาพของมนุษย์
- 3.เพื่อเพิ่มความเข้าใจในระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อประเทศ
- 4.เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม

<sup>84</sup> ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIAการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: มายด์ พับลิชชิ่ง, มิถุนายน 2538), หน้า120-123

โดยใน NEPA ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำนโยบายและแผนงาน ตลอดจนองค์กรที่นำมาตรการการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมาบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ องค์กรดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ( The council on Environmental Quality : CEQ) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อ

1. จัดทำนโยบายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งด้านอนุรักษ์เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัยและอื่นๆ เป็นต้น
2. ทำการศึกษาวิจัยระบบนิเวศ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กระจายความรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรต่างๆ ของรัฐตลอดจนชี้แนะให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมในอนาคต

CEQ ประกอบไปด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของวุฒิสภา CEQ มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายตลอดจนพิจารณากฎหมายและโครงการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ส่งมายังสำนักงานงบประมาณ หรือรัฐสภา เพื่อขออนุมัติ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่า CEQ มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อโครงการต่างๆ ของรัฐอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งริเริ่มนโยบายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วย ซึ่ง CEQ ได้มีการกำหนด CEQ Regulation 1979 ขึ้นมาโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนหรือประชาพิจารณ์ ( Public Hearing) ตลอดจนให้มีการพัฒนาข้อมูลระดับต่างๆ เพื่อที่จะเกิดให้มีการตัดสินใจโครงการและการดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. กำหนดให้มีการทำขอบเขตการศึกษา ( Scoping) หมายถึง การกำหนดขอบเขตในการดำเนินการต่างๆ ทั้งในการเสนอทางเลือก (Alternative) ซึ่งจำกัดผลกระทบเฉพาะประเด็นที่สำคัญที่กล่าวถึงใน EIS เท่านั้น เพื่อให้มีการรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง หน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกำหนดขอบเขตการศึกษาควรดำเนินการตั้งแต่วาระแรก ทั้งนี้จะต้องมีการพิจารณาและการวางแผนด้านอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย เพราะหากด้านสิ่งแวดล้อมถูกพิจารณาในขั้นสุดท้ายแล้ว จะทำให้ขบวนการต่างๆ ล่าช้าไปด้วย ทั้งนี้ต้องนำผลการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมมาประกอบการตัดสินใจ

3. EIS นอกจากจะเป็นเอกสารที่เปิดเผยให้ทราบถึงผลกระทบทั้งในด้านบวก และลบแล้ว ยังถือว่าเป็นเอกสารของรัฐบาลกลางควบคู่กับเอกสารอื่นๆ ที่ใช้ในการวางแผนและการตัดสินใจ (Decision Document) และเพื่อให้แน่ใจว่า EIS จะได้รับการพิจารณา ในการตัดสินใจ หน่วยงานต่างๆ จึงถูกบังคับให้ทำเอกสารเพื่อให้สาธารณชนทราบโดยเรียกว่า บันทึกการตัดสินใจ (Record of Decision : ROD ) เพื่อแสดงให้เห็นว่า EIS ถูกนำมาใช้ในการตัดสินใจได้อย่างไร ทั้งนี้ ROD จะต้องชี้ให้เห็นแนวทางเลือกโดยใช้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตัวตัดสิน และหน่วยงานนั้นๆ ต้องพิจารณาในแต่ละทางเลือกโดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่น ตลอดจนข้อมูลด้านเทคนิคและเศรษฐกิจ รวมทั้งองค์ประกอบในด้านต่างๆ อีกด้วย

4. กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการระบุถึงแนวทางในการป้องกัน และลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ และต้องมีการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถลดผลกระทบได้ ซึ่งมาตรการลดผลกระทบอาจรวมถึงการฟื้นฟูให้คืนสภาพเดิม หรือการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

5. กำหนดให้บังคับให้มีการแสดงรายชื่อผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้แน่ใจว่าการศึกษานั้นได้มีการดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา และมีผู้รับผิดชอบด้านวิชาการ อันจะได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการเพื่อการตัดสินใจ

นอกจาก CEQ แล้ว ยังได้มีการกำหนดองค์กรอีกองค์หนึ่งซึ่งมีชื่อเรียกว่า สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาหรือ EPA ( Environmental Protection Agency) โดยได้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อ 2 ธันวาคม พ.ศ.2513 เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานอื่น โดยมีแนวนโยบายที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1.การมีส่วนร่วมในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อที่จะระบุประเด็นสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมที่ควรรวมไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.ประสานงานการติดตามในโครงการที่ EPA เห็นว่าผลกระทบที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นที่สำคัญ และเพื่อให้แน่ใจว่ามีการดำเนินการที่เหมาะสม

3.จำแนกข้อเสนอด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม และหารือกับหน่วยงานอื่นๆ รวมถึง CEQ เพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหาและประเด็นที่สำคัญได้อย่างทันเวลา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Clean Air Act ในมาตราที่ 309 ได้กำหนดให้ EPA มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเสนอการดำเนินงานบางอย่างของหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย NEPA และสามารถเผยแพร่การตรวจสอบต่อประชาชน ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่สามารถปรับปรุงข้อเสนอการดำเนินการ และโครงการยังไม่มีที่เหมาะสมทางสิ่งแวดล้อมตามความเห็นของ EPA แล้ว EPA อาจส่งประเด็นปัญหาไปยัง CEQ เพื่อให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ดังนั้น EPA จึงมีหน้าที่พิจารณาข้อเสนอต่างๆ ของรัฐ สิ่งที่ EPA ทำการตรวจสอบ คือ 1)กฎหมายที่เสนอ 2)กฎ ข้อบังคับที่เสนอ 3)การประเมินด้านสิ่งแวดล้อม 4) รายงาน EIS ทั้งฉบับร่างและฉบับสุดท้าย 4)ข้อเสนอที่หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ถือว่าไม่ต้องทำ EIS แต่ EPA เชื่อว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจนสมควรต้องทำ EIS

## 2. หลักการของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>65</sup>

หลักการในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นเพียงเครื่องมือขั้นพื้นฐานในการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจการ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยให้มีผลกระทบที่น้อยที่สุด และจำเป็นที่จะต้องมีการชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงถึงผลดี และผลเสียของการดำเนินโครงการ ในกรณีที่เมื่อมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วมีปัญหา มาก ไม่สามารถที่จะหามาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการพิจารณาว่าสามารถเปลี่ยนแปลงระบบหรือ สถานที่ได้หรือไม่ และจะต้องหามาตรการในการควบคุมและป้องกันอย่างจริงจังและเข้มงวดที่สุด

ในหลักการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา จะต้องมียอดประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

1. สภาพปัจจุบันของบริเวณที่จะมีโครงการ
2. รายละเอียดโครงการพร้อมทางเลือกต่างๆ ที่สามารถให้โครงการสามารถดำเนินการได้

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า123-124

3.ศึกษารายละเอียดว่าถ้าดำเนินโครงการตามทางเลือกต่างๆ แล้ว จะมีผลกระทบอย่างไรบ้าง

ในการประเมินผลกระทบของแต่ละโครงการ จะต้องพิจารณาประเมินในพื้นที่ที่ศึกษาบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง และจะต้องทำการประเมินพื้นที่รวมทั้งภูมิภาค สำหรับการรวบรวมข้อมูลควรรวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และไม่จำเป็นต้องสำรวจข้อมูลใหม่ โดยจะต้องพิจารณาเฉพาะข้อมูลที่สำคัญและใช้ในการวิเคราะห์เท่านั้น ในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้ชำนาญการจำเป็นจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าข้อมูลใดมีความจำเป็นที่จะนำมาวิเคราะห์ บางครั้งการวิเคราะห์ผลกระทบจำเป็นจะต้องใช้ผู้ชำนาญการในหลายๆ ด้าน เพื่อเข้ามาช่วยให้การประเมินให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด การวิเคราะห์จำเป็นจะต้องพิจารณาทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม

### 3.การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>86</sup>

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) เป็นเอกสารที่จัดส่งให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณารายงานว่าได้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมครบถ้วนหรือไม่ โดยรูปแบบต่างๆ ไป ของรายงานจะต้องประกอบไปด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้

- 1) สารบัญญ (เรื่อง ,รูป, ตาราง)
- 2)รายงานฉบับย่อ
- 3)สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของโครงการ(ระดับภูมิภาค, ระดับท้องถิ่น)

<sup>86</sup> เครือพันธ์ุ โบตระกูล, การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: เอนไวร์คอนเซ็ป, มีนาคม 2541), หน้า50-52



4)รายละเอียดความเป็นมาของโครงการ ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การศึกษาความเป็นไปได้ รายละเอียดของโครงการ ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินโครงการ และการพิจารณาของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

5)สภาพแวดล้อมในปัจจุบันของบริเวณโครงการ ซึ่งเป็นการรวบรวม ข้อมูลพื้นฐานเช่น ภูมิอากาศ คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ระดับเสียง ดิน ธรณีวิทยา นิเวศวิทยา การใช้ที่ดิน สภาพเศรษฐกิจสังคม สุนทรียภาพ ประวัติศาสตร์และโบราณคดี ตลอดจนการบริการ สาธารณะต่างๆ

6)แนวทางในการประเมินผลกระทบเมื่อมีโครงการ และเมื่อไม่มี โครงการทั้งนี้จะต้องอธิบายรายละเอียดของโครงการว่าจะผลกระทบอย่างไรบ้าง การวิเคราะห์ ด้านการเงิน และการลงทุนที่ชัดเจน

7)ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องเปรียบเทียบสภาพแวดล้อมในขณะที่ยังไม่มีโครงการ กับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น หากมีการพัฒนาโครงการจะต้องมีการเสนอข้อดี และ ข้อเสีย พร้อมทั้งชี้แจงผลกระทบทั้งระยะสั้นและระยะยาวทั้งระบบ ว่าเกิดอย่างถาวรหรือชั่วคราว

8)ผลกระทบที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในส่วนนี้จะเป็นการสรุปผลกระทบต่างๆ ที่ผู้วิเคราะห์คาดว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยจะ ชี้ให้เห็นถึงระดับของผลกระทบด้วยว่ามากน้อยเพียงไร

9)มาตรการในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเป็นการจัดทำมาตรการ ต่างๆ เพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยจะต้องมีการเปรียบเทียบมาตรการต่างๆ ว่าสามารถลด ผลกระทบได้มากน้อยเพียงใด หรืออาจจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมว่า เมื่อเลือกมาตรการใดแล้วจะ เกิดผลกระทบด้านอื่นอย่างไร

10)ความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในระยะสั้นกับผลผลิต ของโครงการต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไปในระยะยาว โดยจะเป็นการพิจารณา เปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการด้านทรัพยากรกายภาพ หรือ เศรษฐกิจ สังคม เพื่อดูผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าระยะสั้นและระยะยาวนั้นเป็นอย่างไร ผลดีและผลเสีย เกิดขึ้นในระดับใดบ้าง

11)การใช้ทรัพยากรในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการชี้แจงรายละเอียดถึงทรัพยากรที่จำเป็นที่ต้องใช้ในการลงทุนเพื่อมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะรวมถึงเงินลงทุนสำหรับอุปกรณ์และค่าใช้จ่ายต่างๆ

12)ภาคผนวก ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์อย่างไร มีผลดีและผลเสียเกิดขึ้นในระดับใดบ้าง

#### 4.การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>87</sup>

กระบวนการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งขั้นตอนออกเป็น 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

##### 1.การกำหนดขอบเขต

การกำหนดขอบเขตมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับร่างมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพ ไม่เสียเวลาและสิ้นเปลืองในทรัพยากรในประเด็นที่ไม่สำคัญ ป้องกันความล่าช้าเนื่องจากรายละเอียดใน EIS ยังมีไม่เพียงพอ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในวัตถุประสงค์ดังกล่าว ขั้นตอนในการกำหนดขอบเขตจึงได้กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาในขั้นตอนนี้ด้วย

##### 2.การอุทธรณ์

CEQ เป็นหน่วยงานหลักในการอุทธรณ์โดยต้องอุทธรณ์ภายใน 25 วัน หลังจากหน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์ต่อสาธารณชนแล้ว หน่วยงานที่ร้องเรียนต้องแจ้งความจำนงต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการโดยเร็ว และต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรถึง CEQ เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการได้รับแจ้งจาก CEQ แล้ว ต้องตอบกลับภายใน 25 วัน ในช่วงเวลานี้หน่วยงานอื่น หรือประชาชนอาจส่งข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรแก่ CEQ หลังจากนั้น CEQ จะมีการประกาศผลและพิจารณาเสนอแนะ ดำเนินการไกล่เกลี่ยระหว่างหน่วยงานที่พิพาท จัดประชุมสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ หรือส่งข้อพิพาทที่หาข้อยุติไม่ได้ไปให้แก่สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี เพื่อสรุปว่าประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญในระดับชาติ หรือมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจ หรือไม่

<sup>87</sup> [www.epa.gov](http://www.epa.gov)

ตั้งแต่เริ่มมีกระบวนการร้องเรียนขึ้นในปี พ.ศ.2516 ปรากฏว่ามีหน่วยงานต่างๆ ทำเรื่องถึง CEQ เพื่อร้องเรียนอันเป็นโครงการของรัฐถึง 24 โครงการ ในจำนวนนี้เป็นกรรร้องเรียนโดย EPA จำนวน 15 โครงการ โดยเป็นการร้องเรียนร่วมกับกระทรวงมหาดไทย 1 โครงการ ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่มีโครงการใดเสนอเรื่องไปถึงสำนักงานบริหารของประธานาธิบดีเลย โดยส่วนใหญ่แล้ว CEQ จะจัดทำผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะ มีเพียงไม่กี่กรณีเท่านั้นที่หน่วยงานเจ้าของโครงการขอยกเลิกข้อเสนอโครงการ และ ที่ CEQ เห็นว่าไม่ใช่ประเด็นที่มีความสำคัญระดับชาติ

### 3.การติดตามตรวจสอบ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามตรวจสอบ คือ EPA โดยจะคัดเลือกโครงการบางโครงการเพื่อติดตามตรวจสอบข้อเสนอแนะตามในรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์ เพื่อให้แน่ใจว่า EPA มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบในขั้นตอนหลังจากมีการจัดทำ EIS เสร็จสิ้นลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยหน่วยงานในการตัดสินใจ และบรรเทาผลกระทบที่ได้เคยตกลงกันไว้ นั้นให้ได้รับการบรรจุไว้ในเอกสารบันทึกการตัดสินใจ (ROD) เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเต็มที่ตามวิธีบรรเทาผลกระทบต่อไป

### 4.ระบบการจำแนกประเภทสำหรับผลกระทบของโครงการและรายงาน EIS

ในการพิจารณารายงาน EIS จะมีการจำแนกผลกระทบของโครงการได้ดังนี้

1)ไม่มีข้อโต้แย้ง (LO : Lack of Objections) ผลการพิจารณาไม่พบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงทางเลือกที่ได้มีการเสนอ ผลการพิจารณาอาจพบข้อที่จะประยุกต์วิธีบรรเทาผลกระทบที่ดำเนินการได้โดยมีการเปลี่ยนแปลงของเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

2)มีผลกับสิ่งแวดล้อม (EC : Environmental Concerns) ผลการพิจารณาพบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ควรหลีกเลี่ยงเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบางอย่างเต็มที่วิธีแก้ไขอาจต้องมีการปรับปรุงข้อเสนอให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หรือการประยุกต์ใช้มาตรการบรรเทาที่สามารถลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

3) มีข้อโต้แย้ง (EO : Environmental Objections) ผลการพิจารณาพบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญซึ่งควรหลีกเลี่ยงเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มที่ วิธีแก้ไขอาจต้องปรับปรุงข้อเสนอเดิมอย่างมาก หรือพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ของโครงการ โดยกรณีที่จะจัดให้เป็นประเภท Environmental Objections อันมีการแบ่งแยกเป็นกรณีดังต่อไปนี้

3.1. กรณีการดำเนินงานที่อาจฝ่าฝืน หรือขัดแย้งกับการรักษามาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3.2. กรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนข้อบังคับสิ่งแวดล้อมของตนเองอย่างรุนแรง โดยมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหรือความชำนาญของ EPA

3.3. กรณีที่ฝ่าฝืนนโยบายของ EPA

3.4. กรณีที่ไม่มีมาตรฐานสามารถนำมาใช้ได้ หรือแม้ไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานที่มีใช้อยู่ แต่มีแนวโน้มที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงโครงการหรือการใช้ทางเลือกอื่นๆ ที่เหมาะสม

3.5. กรณีที่การดำเนินการตามแผนที่เสนอไว้เป็นการสร้างตัวอย่างสำหรับการดำเนินการอื่นๆ ในอนาคตซึ่งมีผลโดยรวมที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

4) ไม่มีความเหมาะสม (EU : Environmentally Unsatisfactory) ผลการพิจารณาพบว่าผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงจน EPA เชื่อว่าต้องระงับโครงการ กรณีจะจัดเป็นประเภท EU ซึ่งจะเกิดการค้นพบผลกระทบที่ยอมรับไม่ได้และมีเงื่อนไขอื่นๆ ดังต่อไปนี้

4.1. กรณีการฝ่าฝืนหรือขัดแย้งกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีแนวโน้มที่สูง และจะเกิดขึ้นในระยะยาว

4.2. กรณีไม่มีมาตรฐานที่สามารถนำมาใช้ได้ แต่ความรุนแรง ระยะเวลา หรือขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากข้อเสนอนั้นจำเป็นต้องมีการดูแลเป็นพิเศษ

4.3. กรณีที่การดำเนินโครงการมีแนวโน้ม ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบที่มีความสำคัญในระดับชาติ เพราะมีผลคุกคามต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือต่อนโยบายสิ่งแวดล้อม

## 2.7.2 ประเทศออสเตรเลีย

### 1.ความเป็นมาของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลีย<sup>88</sup>

ในปี พ.ศ.2514 ประเทศออสเตรเลียได้เริ่มประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า The Commonwealth Environmental Protection (Impact of Proposals) Act 1974 : EPIP ซึ่งมีผลให้โครงการพัฒนาต่างๆ ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้หน่วยงานและประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณา นอกจากนี้ในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ ในมลรัฐต่างๆ ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มลรัฐ	ที่มา	วันที่เริ่มใช้
1.รัฐบาลสหพันธรัฐ	(a) Environmental Protection Act, 1974  (b) Order Approving Administrative procedures under the above Act	ธันวาคม ค.ศ.1974  มิถุนายน ค.ศ.1975
2.รัฐวิกตอเรีย	(a) Environmental Effects Act 1978  (b) Guidelines for Environmental Assessment	พฤษภาคม ค.ศ.1978  พฤศจิกายน ค.ศ.1978
3.รัฐนิวเซาท์เวลส์	(a) Environmental Planning and Assessment Act, 1979  (b) Environmental Standard, Ei-4	พฤศจิกายน ค.ศ.1979  ตุลาคม ค.ศ.1974
4.รัฐทัสมาเนีย	(a) Guidelines and Procedures for Environmental Impact Studies	ค.ศ.1975
5.รัฐออสเตรเลียตะวันตก	(a) Department of Environmental and Conservation, Bulletin No.38	กันยายน ค.ศ.1978

<sup>88</sup> www.deh.gov.au

	Procedure for Environmental Assessment of Proposals in Western Australia	
6.รัฐควีนแลนด์	Co-ordinator-General's Department, Impact Assessment of Development Project in Queensland	มีนาคม ค.ศ.1979
7.รัฐออสเตรเลียใต้	South Australia Department for The Environmental, Environmental Impact Assessment Handbook (for internal distribution to officers of the Department)	พฤษภาคม ค.ศ.1978

ที่มา : Robert J.Fowler,1982,Environmental Impact Assessment,Planing and Pollution Measures in Australia,Brown Prior Anderson Pty,Canberra,P11

ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ประเทศออสเตรเลียก็ได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม และได้ประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ได้แก่ The Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 ( EPBC ) ตลอดจนกฎหมายพันธรัฐอีก 4 ฉบับ คือ Endangered Species Protection Act 1992, National Park and Wildlife Conservation Act 1975, World Heritage Properties Conservation Act 1983, และ Whale Protection Act 1980 โดยให้ใช้ EPBC Act บังคับใช้แทน ส่วนบทเฉพาะกาลนั้นได้นำไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอีก ฉบับหนึ่งเรียกว่า Environmental Reform( Consequential Provision),Act 1999 โดยใน EPBC ได้มีการระบุถึงที่ความสำคัญทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ 6 ประการ คือ

- 1.มรดกโลก
- 2.ป่าชายเลนตามสนธิสัญญา Ramsar ซึ่งมีความสำคัญในระดับนานาชาติ
- 3.สายพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่ถูกคุกคาม และระบบนิเวศวิทยาตามที่ได้ขึ้นบัญชีไว้

4.สายพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่มีการอพยพตามที่ได้ขึ้นบัญชีไว้

5.อาณาเขตทางทะเลของสหพันธรัฐ

6.การดำเนินการทางนิเวศวิทยาและการทำเหมืองยูเรเนียม

ในปัจจุบัน EPBC Act รวมทั้งระเบียบข้อบังคับของกฎหมายนี้ได้ถูกใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติระดับประเทศ ซึ่งกำหนดความรับผิดชอบและวิธีการปฏิบัติสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลาง โดยในส่วนของความร่วมมือของประชาชนในระดับรัฐบาลกลางนั้นมีการกำหนดไว้หลายทาง เช่น อาจเป็นหน่วยงานที่ตัดสินใจ ผู้เสนอโครงการ ผู้บริหารที่ดิน หน่วยงานที่ให้เงินทุน หรือเป็นเหมือนผู้ควบคุมกำกับ โดยมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการบริหารกระบวนการด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ คือ หน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลีย (Environmental Australia) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการ บริหารกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อม และดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ นอกจากนี้ข้อกำหนดใน EPBC Act ยังได้มีการกำหนดให้กิจการใดที่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและได้มีการอนุมัติจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐ (Ministry of Environment) เสียก่อน โดยในเบื้องต้นผู้ที่ดำเนินกิจการไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน หรือภาครัฐ จะต้องยื่นเรื่องโดยกรอกรายละเอียดต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดลงในแบบฟอร์มที่เรียกว่า Referral Form หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐ เห็นว่ากิจการดังกล่าว จะต้องได้รับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็จะใช้วิธีการวิเคราะห์วิธีการใดวิธีการหนึ่งตามความเหมาะสม ทั้งนี้วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวเป็นวิธีการตาม EPBC Act ซึ่งมีด้วยกัน 4 วิธี ได้แก่ Preliminary Documentation, Public Environmental Report (PER), Environmental Impact Statement (EIS), และ An Accredited Assessment Process

## 2.หลักการของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>๕๙</sup>

ประเทศออสเตรเลียได้มีการกำหนดหลักการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างๆ ไว้ดังนี้

<sup>๕๙</sup> ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: มายด์ พับลิชชิ่ง, มิถุนายน 2538), หน้า 144

2.1. มีการใช้สภาพแวดล้อมที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

2.2. ลดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมให้ได้มากที่สุด

2.3. ป้องกันสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ได้มากที่สุด

ในทางปฏิบัติเพื่อให้ได้มาตามหลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมนั้นมีหลายวิธี ซึ่งวิธีใดจะเหมาะสมสำหรับแต่ละโครงการ ขึ้นอยู่กับผู้จัดทำรายงาน การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำเป็นจะต้องได้มาซึ่ง วัตถุประสงค์หลัก 2 ข้อใหญ่ คือ

1) การประเมินผลกระทบจะต้องพิจารณาไม่ใช่เฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการเท่านั้น และจะต้องมีมาตรการในการลดปัญหาสภาวะแวดล้อมเหล่านั้นด้วย

2) จะต้องให้ประชาชน หรือกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการด้วย โดยในการพิจารณาโครงการใดควรจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ จะมีขั้นตอน 2 รูปแบบ คือ

2.1. เมื่อทราบแต่ต้นแล้วว่าจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการตั้งแต่เริ่มพิจารณาดำเนินโครงการ

2.2. เมื่อยังไม่แน่ใจว่าโครงการที่จะดำเนินการ จะต้องมีการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

### 3. การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>90</sup>

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของประเทศออสเตรเลีย โดยทั่วไปไม่ได้กำหนดมีรูปแบบที่ตายตัวไม่ว่าจะเป็นวิธีการศึกษา หรือเนื้อหาของในรายงาน

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-146



เพราะแต่ละโครงการย่อมมีการวิเคราะห์ศึกษาที่แตกต่างกัน โดยรวมแล้วรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องประกอบไปด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้

1) คำนำ เพื่อชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายของการจัดทำรายงาน

2) สรุป เป็นส่วนที่เตรียมการสำหรับผู้บริหาร ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ รวมถึงประชาชนที่ไม่สามารถจะใช้เวลาในการอ่านรายงานทั้งหมดเล่มได้ โดยกำหนดว่าสามารถสรุปลงเหลือประมาณ 5-10% ของรายงานทั้งหมด ซึ่งถ้าสามารถพิมพ์แยกจากรายงานฉบับจริงได้ก็จะเป็นเพราะสามารถแจกจ่ายให้กับผู้สนใจได้มากกว่า และราคาถูกกว่า

3) บทนำ ควรจะมีการครอบคลุมหัวข้อดังต่อไปนี้

- ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของโครงการ
- หน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบโครงการ
- การเตรียมโครงการ
- การศึกษาเกี่ยวเนื่อง
- วัตถุประสงค์ของโครงการ

4) ความต้องการของโครงการ จะต้องมีที่ชี้แจงให้เห็นว่ามีความต้องการของโครงการต่อระบบเศรษฐกิจ และประชาชน โดยมีรายละเอียดของแผนของแผนการดำเนินโครงการ รวมทั้งต้องแสดงให้เห็นว่าถ้าไม่มีโครงการแล้วจะมีผลอย่างไร

5) สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน สามารถแยกย่อยออกได้เป็น สภาพด้านกายภาพ นิเวศวิทยา ภูมิทัศน์ และเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงลักษณะการใช้ที่ดิน ในการอธิบายเพียงแต่ให้เห็นภาพกว้างๆ ของบริเวณโครงการและบริเวณที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ยังไม่ต้องมีรายละเอียดมากนัก

6) รายละเอียดของโครงการ จะต้องแสดงถึงรายละเอียดของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบมาตรฐานที่ใช้ รวมถึงข้อกำหนดต่างๆที่นำมาใช้ในโครงการ

7) รายละเอียดแนวทางการดำเนินโครงการ จะแสดงแนวทางการดำเนินโครงการในอนาคตว่าจะมีวิธีหรือกรรมวิธีใดเพื่อให้ได้ผลผลิตตามที่ต้องการ รวมทั้งแนวทางที่สามารถเลือกดำเนินการได้

8) ประเมินแนวทางการดำเนินโครงการ บทนี้ เป็นบทที่สำคัญที่สุดที่จะต้องชี้แจงรายละเอียดของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแนวทางในการดำเนินโครงการ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการเปรียบเทียบมาตรการในการป้องกันปัญหาสภาวะแวดล้อมต่างๆ โดยอาจจะแสดงในรูปตาราง เพื่อให้เห็นการเปรียบเทียบได้อย่างชัดเจน ซึ่งในส่วนการประเมินนี้จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางลบหรือทางบวก

9) สรุปและเสนอแนะ จะเป็นการสรุปผลการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นการเสนอแนะมาตรการในการควบคุมและป้องกันปัญหาสภาพแวดล้อม รวมทั้งมาตรการในแก้ไขถ้าเกิดปัญหาสภาพแวดล้อมขึ้นซึ่งอาจจะเสนอให้มีการศึกษาเพิ่มเติมถ้ามีความจำเป็น

10) ภาคผนวก ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ หรือเอกสารที่จำเป็นสำหรับโครงการ ควรจะต้องแยกจากเนื้อเรื่องของการวิเคราะห์ผลกระทบ นำมารวมเป็นหมวดหมู่ในภาคผนวก เพื่อสะดวกต่อการพิจารณา

#### 4. การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>91</sup>

กระบวนการในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลีย มีหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

##### 1. การเริ่มต้นกระบวนการ

ความรับผิดชอบในการตัดสินใจว่าเป็นการดำเนินการ ในระดับสหพันธรัฐหรือไม่ และเป็นการดำเนินการที่มีนัยสำคัญทางสิ่งแวดล้อมหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการ โดยเสนอให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบตัดสินใจให้เริ่มการประเมินด้วยเหตุผลที่ไม่ใช่ด้านสิ่งแวดล้อมเสียก่อน ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลีย จะไม่มีหน้าที่ในการตัดสินใจในขั้นตอนดังกล่าว

<sup>91</sup> www.deh.gov.au

รวมทั้งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะต้องระบุตัวผู้เสนอโครงการ และเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมรับทราบต่อไป

## 2. การพิจารณาการประเมินผลกระทบในช่วงแรก

ถ้าหากผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างไปจากโครงการเดิมมาก หรือมีผลกระทบที่มีได้มีการประเมินตั้งแต่แรก รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องส่งข้อเสนอโครงการให้แก่รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเพื่อประเมินโครงการหรือกิจการนั้นต่อไป

## 3. ข้อมูลเบื้องต้น

หลังจากที่ผ่านขั้นตอนการเริ่มต้นกระบวนการแล้ว ผู้เสนอโครงการต้องจัดหาข้อมูลเบื้องต้นเพื่อเสนอให้แก่หน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลีย ซึ่งโดยปกติแล้วเรียกว่า เอกสารแสดงความจำนง (Notice of Intent) เอกสารในส่วนนี้จะสรุปข้อเสนอ รวมไปถึงถึงลักษณะโครงการที่เสนอ ทางเลือกต่างๆที่พิจารณา สถานภาพของการดำเนินการในปัจจุบัน รายละเอียดของสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น และวิธีป้องกัน รวมทั้งมาตรฐานต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

## 4. ระดับของการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลีย จะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นที่เหมาะสม โดยมีการแบ่งเป็นระดับดังต่อไปนี้

4.1. ระดับการพิจารณาโดยไม่เตรียมรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) หรือรายงานสิ่งแวดล้อมสาธารณะ (PER)

4.2. ระดับการพิจารณาหลังจากการเตรียมและการตรวจสอบสาธารณะ ในรายงาน PER

4.3. ระดับการพิจารณาหลังจากการเตรียมการตรวจสอบสาธารณะ รายงาน ในรายงาน EIS

4.4. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry)

## 5. ความต้องการรายงาน EIS/PER

รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่จะเป็นผู้สั่งการให้จัดทำรายงาน PER หรือรายงาน EIS โดยผู้เสนอโครงการมีหน้าที่จัดทำรายงาน PER หรือรายงาน EIS ให้เป็นไปตามขั้นตอนในการดำเนินงาน ซึ่งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลียจะปรึกษากับผู้เสนอโครงการในสาระสำคัญของรายงาน PER หรือร่างรายงาน EIS

## 6. การตรวจสอบ

ร่างรายงาน EIS หรือรายงาน PER ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและรับข้อคิดเห็นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 28 วัน และลงประกาศในหนังสือพิมพ์ของออสเตรเลีย และประกาศในเครือข่าย EIS ของออสเตรเลียด้วย

## 7. การเตรียมรายงาน EIS ฉบับสุดท้าย

ผู้เสนอโครงการจะต้องมีการแก้ไขร่างรายงาน EIS หรือรายงาน PER โดยนำเอาข้อคิดเห็นทั้งหมดมาพิจารณา และต้องเพิ่มข้อมูลอื่นๆ ตามความจำเป็น

## 8. การประเมินโดยหน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลีย

หน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลียจะต้องทำการพิจารณารายงาน EIS ฉบับสุดท้าย หรือรายงาน PER รวมทั้งข้อคิดเห็นของประชาชน โดยจัดทำรายงานการประเมินให้เสนอแก่รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีระยะเวลา 28 วัน นับจากวันที่ได้รับรายงาน PER และ 42 วันนับจากวันที่ได้รับรายงาน EIS ฉบับสุดท้าย เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต่อไป ทั้งนี้การจัดทำรายงานการประเมินให้แก่รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม ประชาชนสามารถมีสิทธิขอรายละเอียดของรายงานดังกล่าวไปศึกษาพิจารณาได้

## 9. การตัดสินใจขั้นสุดท้าย

รัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะมีหน้าที่ในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในหลายๆ รูปแบบ วิธีการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น การออกใบอนุญาต ซึ่งรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมจะไม่มีอำนาจที่จะยับยั้งการตัดสินใจดังกล่าว

## 2.7.3 ประเทศแคนาดา

### 1. ความเป็นมาของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศ

#### แคนาดา<sup>92</sup>

ในช่วงปีพ.ศ.2510 ประเทศแคนาดาได้ประสบกับปัญหาการทำลายสภาพแวดล้อมอย่างมากจนทำให้ต้องมีการออกกฎหมายเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมขึ้นทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และระดับจังหวัด โดยกฎหมายที่ประกาศใช้ได้ครอบคลุมการควบคุม ป้องกัน และปัญหาสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น น้ำ อากาศ หรือการใช้ที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติกลับประสบปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย เพราะการออกกฎหมายเพื่อใช้สำหรับระดับรัฐบาลกลางไม่สามารถใช้ได้กับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของระดับจังหวัดในบางจังหวัดได้ ดังนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางจึงเป็นเพียงหลักการกว้างๆที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ อีกทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถนำมาปฏิบัติในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมได้อย่างจริงจัง นอกจากนี้เมื่อนำกฎหมายมาบังคับใช้กับกิจการหรือโครงการใหม่ๆ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างจริงจัง รวมทั้งต้นทุนในการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันปัญหาสภาพแวดล้อม สำหรับกิจการที่ดำเนินการอยู่แล้วมีราคาค่อนข้างสูงและค่อนข้างยากต่อการเลือกระบบที่เหมาะสม

จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อใช้สำหรับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมโดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้มีการกำหนดวิธีการอันเป็นการศึกษามาตรการที่จะช่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment) โดยกฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า The Canadian Environmental Assessment : CEAA Act) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2538 และมีหลักการอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญว่าโครงการใดๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวังตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นของโครงการอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการนั้น ทั้งยังกำหนดความรับผิดชอบ และขั้นตอนของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และสามารถประยุกต์ใช้รายงาน

<sup>92</sup> เครือพันธ์ุ โปตระกุล, การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: เอนไวร์ คอนเซ็ป, มีนาคม 2541), หน้า53-54

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการต่างๆ ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจในการตัดสินใจในฐานะ  
หุ้นส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น แหล่งเงินทุน และผู้ตรากฎหมาย ได้อีกด้วย

สำหรับกฎหมายลำดับรองที่ออกโดย CEAA Act ในระยะแรกมีด้วยกันทั้งหมด  
4 ฉบับ คือ The Comprehensive Study List, The Law List, The Exclusion List และ The  
Inclusion List หลังจากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายอีก 4 ฉบับ ได้แก่ Project Outside  
Canada Environmental Assessment, Canada Port Authority Environmental Assessment,  
Federal Authorities และ Regulations Respecting the Coordination by Federal Authorities  
of Environmental Assessment Procedures and Requirements<sup>93</sup>

ในส่วนขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศ  
แคนาดานั้นประกอบไปด้วย 3 องค์กรหลักได้แก่

1) Federal Environmental Assessment Review Office : FEARO  
หน่วยงานนี้จะขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Minister of The Environmental)  
โดยมีประธานคณะกรรมการของ FEARO เป็นผู้รับผิดชอบหน่วยงานนี้ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเสนอ  
นโยบายสิ่งแวดล้อมต่อรัฐบาล จัดทำแนวทางวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Guidelines)  
รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและ  
ภาคเอกชน

2) องค์กรวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแคนาดา (Canadian Environmental  
Assessment Agency : CEAA) หน้าที่ขององค์กรดังกล่าวคือการบริหารกระบวนการวิเคราะห์  
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ และดำเนินการรวมทั้งเตรียมการให้ประชาชนเข้ามามีส่วน  
ร่วมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3) กรมสิ่งแวดล้อมแคนาดาและสำนักงานประจำภูมิภาคต่างๆ ทำหน้าที่เป็นผู้  
จัดเตรียมให้ความช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาด้านข้อมูลพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์แก่หน่วยงาน  
อื่นๆ ในการดำเนินการและทบทวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

<sup>93</sup> เอกสารเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศของสำนักงานนโยบายและ  
แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2548

## 2. หลักการของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>94</sup>

หลักการของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในประเทศแคนาดา จะต้องมีการกลั่นกรองโครงการ (Screen Procedure) ซึ่งเป็นการประเมินโครงการโดยหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการเอง (Initial self-assessment) โดยรัฐบาลกลางได้กำหนดว่าโครงการนั้นมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญหรือไม่ โดยจะต้องมีการพิจารณาข้อมูล ความเห็นจากผู้ชำนาญการ ตลอดจนทำการสำรวจต่างๆ รวมทั้งกิจกรรมและการสำรวจปฏิบัติการที่ตอบได้จากสาธารณชน ทั้งนี้จะต้องได้รับการช่วยเหลือโดยทำการกลั่นกรองในระดับภาค (Initial Self-Assessment) และมีการประสานงานจัดทำแนวทางการศึกษาต่อ FEARO ไม่ว่าโครงการนั้นจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการทำ Initial Self-Assessment ก็เพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะได้รับการพิจารณาตั้งแต่ในระยะเริ่มแรก ในขั้นการวางแผน และช่วยในการพิจารณาเมื่อมีการทำ EIA ฉบับสมบูรณ์ และจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบโดยประชาชนต่อไป

นอกจากการกลั่นกรองโครงการแล้วหลักการที่สำคัญในระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศแคนาดาจะประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอนหลักดังต่อไปนี้

1) หากโครงการหรือกิจการนั้นไม่อยู่ในข่ายที่ได้รับการยกเว้น และโครงการไม่มีผลกระทบหรือได้ดำเนินการลดผลกระทบแล้ว โครงการนั้นก็สามารถดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องทำการศึกษาต่อ

2) หากโครงการหรือกิจการนั้นมีผลกระทบ หรือวิธีที่จะลดผลกระทบมีไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการดำเนินการศึกษาต่อ ดังนั้นจำเป็นต้องมีการกลั่นกรองโครงการใหม่ โดยให้ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation : IEE) ซึ่งในขั้นตอนการจัดทำ IEE ก็จะมีการกลั่นกรองโครงการ หากตรวจสอบแล้วพบว่าผลกระทบก็จะต้องมีการจัดทำ EIA ฉบับสมบูรณ์

3) ถ้าผลกระทบของโครงการไม่สามารถยอมรับได้ โครงการจำเป็นต้องปรับปรุง หรือต้องมีการหยุดหรือเลิกกิจการ

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55

4) ในกรณีที่โครงการมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับสูง และมีแนวโน้มว่าจะถูกคัดค้านจากสาธารณชน หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องแจ้งไปยังกระทรวงสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีการจัดตั้ง EA Panel ที่เป็นอิสระซึ่งเรียกว่า Independent Environmental Assessment Panel โดยมีคณะกรรมการจำนวน 4-6 คน ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Public meeting) และจัดแนวทางสำหรับทำ specific EIS โดยที่เจ้าของโครงการจะต้องจัดการทำ EIS ต่อไป หนึ่งผลที่ได้จากการตัดสินใจทั้งหมดโดยกระบวนการกลั่นกรอง จะต้องสรุปเสนอต่อ FEARO เพื่อนำไปพิมพ์ในหนังสือ Bulletin of Assessment Decision และเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องจะต้องมีอยู่เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้

### 3.การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>95</sup>

การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา จะต้องใช้แนวทางตามที่ FEARO ได้กำหนดขึ้น โดยเนื้อหาจะต้องประกอบไปด้วย

- 1) รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารและบทนำ
- 2) วัตถุประสงค์และลักษณะของโครงการ
- 3) รายละเอียดของสภาพแวดล้อมของโครงการกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงระดับการยอมรับของสาธารณชนกับข้อมูลที่ได้มีการเสนอแนะ
- 4) ผลของการศึกษาของโครงการที่มีการพัฒนาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และมีสภาพแวดล้อมที่คล้ายกัน
- 5) การทำนายผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากโครงการและมาตรการที่จะนำมาลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการดังกล่าว
- 6) โครงการติดตามตรวจสอบผลกระทบจากการดำเนินโครงการ
- 7) บทสรุปและข้อเสนอแนะ
- 8) ภาคผนวก

<sup>95</sup> www.acee.gc.ca



#### 4. การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>96</sup>

การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศ  
แคนาดา สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

##### 1) การพิจารณาแบบคัดเลือก

โครงการส่วนใหญ่ในประเทศแคนาดาจะได้รับการประเมินค่อนข้าง  
เร่งด่วน ภายใต้ชื่อที่รู้จักกันว่า "การประเมินแบบคัดเลือก" ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการประเมินผล  
กระทบสิ่งแวดล้อมระดับประเทศจำนวน 5,000-6,000 โครงการต่อปี ผู้ประกอบการจะต้องการ  
เพียงแค่การประเมินแบบคัดเลือกเท่านั้น ในการคัดเลือกจะมีการจัดเตรียมเอกสารอย่างเป็นระบบ  
โดยคำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจำกัดหรือลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นให้น้อย  
ที่สุด โดยทั่วไปการประเมินจะมีการใช้ขั้นตอนการคัดเลือกแบบแบ่งเป็นชั้นๆ เพื่อปรับปรุง  
ประสิทธิภาพของกระบวนการและเพื่อให้เหมาะสมสำหรับโครงการขนาดเล็ก

##### 2) การประเมินเพื่อการศึกษาแบบผสม

โครงการต่างๆ ที่ได้รับการจำแนกไว้ในข้อกำหนดรายการศึกษา  
ความเหมาะสม จะต้องได้รับการประเมินเสมือนว่าเป็นการประเมินเพื่อการศึกษาแบบผสม  
ภายใต้ CEAA ซึ่งมีหน้าที่ทบทวนรายงาน โครงการที่จะต้องมีการศึกษาแบบผสม โดยส่วนใหญ่จะ  
เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน และมีความอ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถที่จะมี  
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันมีความสำคัญ

##### 3) การพิจารณาโดยอาสาสมัคร

การพิจารณาโดยอาสาสมัคร นับว่าเป็นนโยบายรูปแบบใหม่ของ  
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศแคนาดา กระบวนการที่ดำเนินการโดยอาสาสมัคร  
โดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิธีดังกล่าวจะช่วยให้กลุ่มผู้สนใจ  
สามารถตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่จะดำเนินการได้ วิธีการนี้จะนำมาใช้เมื่อ  
กลุ่มผู้สนใจมีจำนวนน้อย และมีความเป็นไปได้สูงในการจัดตั้งโครงการ

<sup>96</sup> เครือพันธ์ุ โปตระกุล, การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: เอนไวร์  
คอนเซ็ป, มีนาคม 2541), หน้า55-56

#### 4) การพิจารณาโดยคณะผู้เชี่ยวชาญ

เมื่อมีการศึกษาตามกระบวนการคัดเลือกและการศึกษาแบบผสมของโครงการต่างๆ แล้วยังพบว่าควรจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นผู้ทบทวนโครงการ รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะต้องมอบให้คณะผู้เชี่ยวชาญดำเนินการพิจารณาต่อไป โดยคณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะประกอบไปด้วยกลุ่มผู้มีความชำนาญในแต่ละด้าน ซึ่งจะมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไปเพื่อทบทวนข้อมูลโครงการและแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง

รายละเอียดของการพิจารณาโดยคณะผู้เชียวชาวนั้นจะเริ่มขึ้นตอนตั้งแต่ หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องมีจดหมายแจ้ง CEAA อย่างน้อย 60 วัน ก่อนเสนอเรื่องถึงคณะผู้เชี่ยวชาญ ในระหว่างช่วงนี้ CEAA จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. คัดเลือกสมาชิกและประธานกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม
2. จัดเตรียมขอบเขตการศึกษาให้กับคณะผู้เชี่ยวชาญ
3. จัดเตรียมร่างแนวทางในการเตรียมข้อมูลให้กับคณะผู้เชี่ยวชาญ
4. เปรียบเทียบกลางกับหน่วยงานราชการระดับภาคที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการทบทวนในครั้งเดียว
5. เตรียมเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เข้าร่วมประชุม