

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีกรนำมาใช้ในการวางแผนการจัดการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อพิจารณาถึงสภาพการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในปัจจุบันพบว่า เนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับยังมีลักษณะที่จำกัด และแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้มาตรการนี้ยังขาดความชัดเจน นอกจากนี้ บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การแก้ไขปรับปรุงมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดบทบัญญัติและแนวทางที่เหมาะสมทั้งในเนื้อหาของกฎหมายและแนวนโยบายของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจนเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นมาตรการสำหรับใช้ในการจัดการเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง”

จากการศึกษาปรากฏว่า สมมติฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อการศึกษาวิเคราะห์นั้นมีความถูกต้อง ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรนั้น เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

#### 1. ปัญหาในด้านกฎหมาย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาในด้านบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

### 1.1 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับที่มีผลใช้บังคับ จะพบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1) ปัญหาในเรื่องความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่าการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ นั้น ยังมีบทบัญญัติหรือเนื้อหาของกฎหมายในบางส่วนที่ยังไม่ครอบคลุมหรือไม่สามารถที่จะนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้โครงการหรือกิจการจำนวนทั้งสิ้น 22 ประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมถึงโครงการหรือกิจการบางประเภทหรือบางขนาดที่มีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับรุนแรงอีกหลายประเภท ทั้ง ๆ ที่โครงการหรือกิจการซึ่งไม่อยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เช่น โครงการสนามกอล์ฟ โครงการขุดและตูดทรายบก โครงการเขื่อนกันทรายและคลื่นร่อนน้ำ โครงการขุดลอกร่องน้ำ โครงการเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่งทะเล โครงการกำจัดขยะชุมชนและการกำจัดขยะอุตสาหกรรม กิจการฟอกหนังและการย้อมผ้า และโครงการหรือกิจการประเภทอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งนับวันจะยิ่งเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น

2) ปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะความเจริญทางด้าน การประกอบกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่มีบางส่วนที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงดังกล่าว ทำให้เกิดความบกพร่องไม่สามารถนำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ตามบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 6 ระบุให้การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพราะตามสภาพความเป็นจริงแล้วการทำเหมืองแร่แต่ละขนาดย่อมใช้ทุนทรัพย์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการแตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดให้การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงมีผลทำให้เหมืองแร่ที่มีขนาดเล็กหรือชนิดของแร่บางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับเหมืองแร่ที่มีขนาดใหญ่ด้วย โดยจะต้องเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวการกำหนดขนาดของการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าว จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ขนาดเล็กมากเกินไป

3) ปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่า ถึงแม้ว่าประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดเกณฑ์ขนาดของโครงการหรือกิจการไว้ อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็ยังคงมีการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากโครงการหรือกิจการที่มีขนาดและลักษณะใกล้เคียงกับโครงการหรือกิจการที่เข้าข่ายตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการหรือกิจการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมขนาดกลางของภาคเอกชน ซึ่งรัฐยังไม่มีมาตรการควบคุมที่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดช่องว่างในการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า การลดขนาดของโครงการหรือกิจการลงมาเพียงเล็กน้อย ก็จะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมแต่อย่างใดแล้ว ซึ่งโครงการหรือกิจการที่ไม่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต่างไปจากโครงการหรือกิจการที่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก

4) ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในบางส่วนยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อจะต้องทำการตีความหรือแปลความหมายของถ้อยคำเหล่านั้น ความคลุมเคลือและความไม่ชัดเจนของการให้คำจำกัดความตลอดจนถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายเพราะขาดหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ตามบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้ในลำดับที่ 2 ระบุให้ “อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม...” ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในการตีความคำว่า “ริม” และ “ที่อยู่ใกล้” รวมทั้งคำว่า “บริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ก่อให้เกิดปัญหาว่า อาคารที่ตั้งอยู่ในระยะห่างเท่าใดจากแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ ชายหาด อุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งความไม่ชัดเจนในการตีความถ้อยคำดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลทำให้เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการเกิดความไม่แน่ใจว่า หากต้องการดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการอาคารในพื้นที่บริเวณดังกล่าวแล้ว จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยหรือไม่ เพราะในบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะห่างที่ชัดเจนไว้

1.2 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับที่มีผลใช้บังคับจะพบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของแนวทางในการจัดทำ

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามเอกสารท้ายประกาศ 2 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ที่มีผลใช้บังคับได้ระบุไว้ในลักษณะเป็นแนวทางทั่ว ๆ ไป (General Guideline) ที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการทุกประเภท ทำให้เกิดปัญหาในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังขาดแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการบางประเภทที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความชัดเจนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ (Specific Guideline) ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเภทโครงการหรือกิจการ

### 1.3 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา 46 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะพบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงของบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่านับตั้งแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับนับจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ยังคงไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง ซึ่งนับได้ว่าเป็นอุปสรรคประการสำคัญที่ทำให้รัฐยังไม่สามารถที่จะนำเอามาตรการตามบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

1.4 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้ คือ

1.4.1 กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในบางประเด็นยังคงมีข้อบกพร่องขาดความชัดเจนและทำให้เกิดความคลุมเคลือส่งผลทำให้ขาดหลักเกณฑ์ที่จะอาศัยเป็นแนวทางในการพิจารณาบังคับใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 47 ที่มีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด ทำให้การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐต้องประสบปัญหาความล่าช้าออกไปจนส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ในที่สุด

1.4.2 กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายมีปฏิสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับอื่น จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในขั้นตอนการนำเอามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้นั้น มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐและบทบัญญัติ

ของกฎหมายอื่นหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งกฎหมายอื่นดังกล่าวต่างก็มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปโดยมิได้ถูกยกร่างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ทำให้ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคจากกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องขาดความมีสหสัมพันธ์ในเชิงการจัดการป้องกันและการตรวจสอบควบคุมอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฉบับซึ่งขัดแย้งกันเอง ทำให้เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดำเนินโครงการหรือกิจการไปในขณะที่ยังไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือก่อนที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งจากความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจที่เกิดจากความขัดแย้งกันของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนและสับสนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย และเป็นผลให้การป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ต้องประสบกับความยุ่งยากอยู่ไม่น้อย

## 2. ปัญหาในด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวนโยบายของฝ่ายบริหารและแผนการดำเนินงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะพบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขาดความชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่ารัฐบาลมีอำนาจในการบริหารจัดการปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยผ่านกลไกของมติคณะรัฐมนตรี แต่เท่าที่ผ่านมาการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลมีนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความสับสนว่าจะใช้นโยบายล่าสุดหรือนโยบายเดิม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ระบุชัดว่าให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ ในบางกรณีรัฐบาลก็ได้ใช้อำนาจผ่านมติคณะรัฐมนตรีโดยปราศจากการถ่วงดุลตรวจสอบและคานอำนาจจากหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนในนโยบายของรัฐ และที่สำคัญยัง

ทำให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรวบรัดและไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จนทำให้การพิจารณาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการไม่มีความละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร

### 3. ปัญหาในด้านองค์การที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากในปัจจุบันมีองค์กรที่ได้เข้ามามีบทบาท อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่หลายองค์กรด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาในระหว่างขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้น ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่างก็ประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

#### 3.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

##### 3.1.1 หน่วยงานเจ้าของโครงการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง การขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการศึกษารายงานพบว่า หากหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการซึ่งเข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ฝ่าฝืน หลีกเลี่ยง หรือไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำรายงานฯ หรือบางกรณีก็พยายามหลีกเลี่ยงมิให้โครงการหรือกิจการของตนต้องตกอยู่ในข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานฯ โดยการลดขนาดของโครงการหรือกิจการลงมาเพียงเล็กน้อย เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 เรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าขาดสภาพบังคับตามกฎหมายเพราะไม่มีบทลงโทษหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด



ประการที่สอง การขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้คือ

ก) กรณีโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จากการศึกษาวิจัยพบว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมหรือกระทรวงมักจะลัดขั้นตอนหรือได้นำโครงการเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เห็นชอบโครงการหรือหลักการดำเนินโครงการก่อน โดยที่ยังไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว เพื่อให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้จึงมาจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาในภายหลัง โดยมีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำมาตราการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งบางครั้งได้กลายเป็นสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ เช่น โครงการเชื่อมแก่งเสียดินของกรมชลประทาน เป็นต้น

ข) กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จากการศึกษาวิจัยพบว่า เจ้าของโครงการภาคเอกชนมักจะเตรียมหาสถานที่ตั้งโครงการหรือกิจการไว้ก่อนล่วงหน้า จากนั้นจึงได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจการ เมื่อเห็นว่าโครงการหรือกิจการนั้นน่าจะมีผลตอบแทนคุ้มค่าการลงทุน ก็จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการทันทีโดยไม่รอให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตหรือออกใบอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตภายหลังจากที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสียก่อน ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชนส่วนหนึ่งกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมายในส่วนนี้อยู่

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ส่วนหนึ่งยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร

3.1.2 บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาวิจัยพบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดในการควบคุมบริษัทที่ปรึกษา หรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและเป็นวิชาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมให้บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพนี้ให้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ และปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานตามหลักสากลและเป็นไปด้วยความถูกต้อง ซื่อตรงต่อวิชาชีพเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคม แต่สถาบันวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดตั้งขึ้นมา นั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพได้อย่างเต็มที่ หากแต่เป็นเพียงลักษณะของการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันเท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกลับไปตกอยู่กับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการที่เป็นข้อจำกัดในการควบคุมบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

3.2 บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.2.1 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไม่อาจที่จะดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรนั้น ก็เนื่องมาจากประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการ

ป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับความเห็นชอบไปแล้ว ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการใดได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วแต่กรณีไปแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ รวมทั้งบังคับใช้ มาตรการลดผลกระทบและมาตรการติดตามตรวจสอบตามที่เสนอไว้ในรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ผ่านความเห็นชอบไปแล้ว เพราะว่าการควบคุมดูแลการ ดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายของ หน่วยงานนั้น ๆ รองรับอยู่โดยเฉพาะ นอกจากนี้ ในบางกรณีก็ปรากฏว่ามาตรการติดตาม ตรวจสอบบางประการที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีกฎหมาย ฉบับใดรองรับไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ทำให้มาตรการดังกล่าว บางส่วนถูกละเลยไม่ได้รับการติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### 3.2.2 คณะกรรมการผู้ชำนาญการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรค ที่สำคัญ 2 ประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

#### ประการที่หนึ่ง ปัญหาในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ

ผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร จากการศึกษาคพบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามความในข้อ 1 (4) ของประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ระบุให้ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 7 คน ซึ่งคณะ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ แต่ไม่ได้รับรู้ถึงสัดส่วนของผู้แทนจากองค์กร พัฒนาเอกชนที่ชัดเจนเพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรง คุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ แต่อย่างใด ดังนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผล กระทบสิ่งแวดล้อมจึงขาดความคิดเห็นและมุมมองที่หลากหลายของบุคคลที่เป็นตัวแทนจาก องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าในปัจจุบันคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะ

แต่งตั้งผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการ  
อย่างไม่เป็นทางการคณะละจำนวน 2 คนก็ตาม

ประการที่สอง ปัญหาในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังคงมี  
ข้อบกพร่องและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ  
พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้ระบุวาระในการดำรงตำแหน่งของ  
คณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการแต่ละคณะจะมีวาระ  
อยู่ในตำแหน่งนานเท่าใด เนื่องจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์  
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบมากพอสมควร อีกทั้งมีข้อจำกัดในเงื่อนไข  
เวลาที่จะต้องพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา  
เวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะ  
กรรมการผู้ชำนาญการไว้อย่างชัดเจนย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพหน้าที่ของคณะกรรมการ  
ผู้ชำนาญการในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างไม่อาจ  
หลีกเลี่ยงได้

### 3.2.3 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับรายงาน  
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่โครงการ  
หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นโครงการหรือกิจการ  
ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจาก  
คณะรัฐมนตรี จะพบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่อง  
ข้อจำกัดของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์  
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
ตามมาตรา 12 จะเห็นว่า จากสัดส่วนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีทั้งหมด  
23 คนนั้น ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีโอกาสได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้เข้าไป  
เป็นคณะกรรมการมีเพียง 4 คนเท่านั้น หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 17.38 ของคณะกรรมการ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติทั้งคณะ ซึ่งนับว่ามีอัตราส่วนที่น้อยเกินไป หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์ประกอบ  
ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร อีกทั้งในการได้มาซึ่งตัวแทน  
องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น  
ถ้าพิจารณา ตามมาตรา 8 วรรคสี่ ซึ่งให้สิทธิแก่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตาม

กฎหมายที่อาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้แทนภาคเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น เป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมดได้อย่างแท้จริง ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้การเสนอแนะนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ตลอดจนการให้ข้อมูลในรายละเอียดของสภาพปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาได้ตรงตามสภาพความเป็นจริงนั้น หากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย ก็จะทำให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้

### 3.2.4 หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการในการติดตามตรวจสอบและควบคุมการดำเนินโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องข้อบกพร่องในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า เป็นอุปสรรคประการสำคัญที่ทำให้รัฐยังไม่สามารถที่จะนำเอามาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ในการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เอกชนเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายละเลยไม่บังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบหรือมาตรการติดตามตรวจสอบตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายทุจริตก็ดี หรือเอกชนเจ้าของโครงการอาศัยอิทธิพลโดยใช้อำนาจทางการเมืองหรือการเงินเข้ามาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายก็ดี นับได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวได้

### 3.3 บทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม

#### 3.3.1 ประชาชน

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทขององค์กรประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาในเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เกิดผลจริงตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 6 วรรคแรก กฎหมายใช้คำว่า.....บุคคล “อาจ” มีสิทธิ.....(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....ทำให้ตีความได้ว่ากฎหมายมาตรานี้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็สงวนสิทธิของรัฐไว้ว่าอาจไม่ให้ประชาชนได้ใช้สิทธินี้ก็ได้ โดยการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจที่จะให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารมากหรือน้อยเพียงใด หรืออาจไม่ให้ทราบเลยก็ได้ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงมีลักษณะที่เข้าข่ายตามข้อยกเว้นที่ปรากฏในมาตรา 6 (1) เท่ากับว่ากฎหมายไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ หากแต่จำกัดขอบเขตของการได้รับสิทธิของประชาชนไว้เพียงเท่าที่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นสมควรเท่านั้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่อาจทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการที่ยังไม่มีกฎหมายระบุไว้ให้ชัดเจนว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นนั้นเป็นของ “รัฐ” ซึ่งหากมีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนในลักษณะเช่นนี้ ย่อมจะทำให้รัฐสามารถเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างแพร่หลายกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประการที่สอง ปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผล กระบวนการสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในขณะที่บทบัญญัติ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการประเมินผลกระบวนการสิ่งแวดล้อม โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิแสดง ความคิดเห็นของตนในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ก็ตาม แต่ก็ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าจะต้องเป็นไปตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตราดังกล่าว จะพบว่าบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 เรื่อง การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 46-51 กลับไม่มีบทบัญญัติ มาตราใดที่ระบุถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล กระบวนการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรองรับสิทธิในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การที่รัฐ เล็งเห็นถึงความสำคัญและยอมรับที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดง ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย โดยวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ขึ้นมารองรับก็ตาม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว ก็ยังคงมีข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอน รูปแบบ ตลอดจนระยะเวลาของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดง ความคิดเห็น อีกทั้งยังมีข้อจำกัดนานัปการซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การมี ส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระบวนการสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในลักษณะที่จำกัดและไม่อาจ ทำได้อย่างเต็มที่

### 3.3.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการมี ส่วนร่วมกับการประเมินผลกระบวนการสิ่งแวดล้อม พบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมิน ผลกระบวนการสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในลักษณะที่จำกัด ดังจะเห็นได้จากการที่บทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และความใน ข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้าน

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ว่าจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และจะต้องเป็นมูลนิธิหรือสมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วเท่านั้น จึงจะมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฯ ต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้ ทำให้เป็นปัญหาสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามกฎหมาย เช่น สภานายความ หรือกลุ่มบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับพื้นที่ แต่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้ เพราะขาดแคลนทุนทรัพย์เริ่มต้นในการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมที่ต้องมีเงินทุนไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานการที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง และสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยงานของรัฐได้รับทราบอย่างเป็นรูปธรรมตลอดมา

จากประเด็นปัญหาและอุปสรรคดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น ได้ส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้น ถ้าหากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีแล้ว ย่อมจะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ย่อมจะบรรเทาเบาบางจนกระทั่งลดน้อยลงไปมากที่สุด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยทั้งหมดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหามาในประการต่าง ๆ พร้อมทั้งจะได้นำเสนอถึงข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ คือ



## 1. การแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย

การแก้ไขปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายในประการต่าง ๆ เพื่อที่จะ  
ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจนและเหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับ ย่อมเป็นแนวทาง  
หนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ คือ

1.1 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาด  
ของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากประเด็นปัญหาในบทสรุปดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดข้อเสนอแนะ  
ดังต่อไปนี้ คือ

1) ควรจะมีการดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือ  
กิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ  
สิ่งแวดล้อมเสียใหม่ ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นโดยให้ครอบคลุมถึงประเภทและขนาดของ  
โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ นอกเหนือจาก  
โครงการหรือกิจการจำนวน 22 ประเภท ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ  
สิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ก็จะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาคือผลกระทบ  
สิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้อง  
กับสภาพปัญหาในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

2) ควรจะมีการดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ  
ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม  
เสียใหม่ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ  
และสังคมในปัจจุบัน โดยกำหนดขนาดของการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จะต้อง  
จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมืองแร่ที่มี  
ขนาดใหญ่ใช้พื้นที่เป็นจำนวนมากที่มีแนวโน้มว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง  
เท่านั้นที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับการทำเหมืองแร่ที่มี  
ขนาดเล็กใช้พื้นที่ไม่เกิน 30 ไร่ กรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากไม่มีแร่เป็นพิษเจือปน ไม่ใช้สารเคมีหรือวัตถุระเบิด และตั้งอยู่ในสถานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้จัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 46 วรรคสอง ก็ได้

3) ควรจะมีการดำเนินการออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้โครงการหรือกิจการประเภทเดียวกันกับที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่มีขนาดเล็กกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 46 วรรคสอง ก็จะ สามารถควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือ กิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4) ในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่ยังมีข้อบกพร่องนั้น ควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนด ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 โดยออกประกาศกระทรวงฯ แก้ไข เพิ่มเติมกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ยกเลิกละดับที่ 2 ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว และระบุให้ใช้ความดังต่อไปนี้ “อาคารที่มีขนาดความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป” แทน ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบันได้

## 1.2 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังมี ข้อบกพร่องอยู่นั้น ควรที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการจัดตั้งคณะทำงานเป็นชุด ๆ ขึ้นตามประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 22 ประเภทในปัจจุบัน เพื่อให้ แต่ละคณะทำงานกำหนดแนวทางเฉพาะ (Specific Guidellne) ในการจัดทำรายงานการ

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนและเหมาะสมเป็นแนวทางออกมาสําหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดเพื่อนําไปประกาศใช้โดยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในข้อ 3 ที่ระบุให้แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 2 แห่งประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งนอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นข้อขัดข้องอยู่ในปัจจุบัน และยังช่วยอำนวยความสะดวกแก่บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ใช้เป็นแนวทางเดียวกันได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

1.3 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่ยังไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา 46 วรรคสาม ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

1.4 บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากประเด็นปัญหาในบทสรุปดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดข้อเสนอดังต่อไปนี้  
คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.4.1 กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงระยะเวลาในการแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนและเหมาะสม ก็จะเป็นอีกทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

1.4.2 กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่มีปฏิสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับอื่นนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะมีการพิจารณาทบทวนหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวให้มีความสอดคล้องและมีความเป็นเอกภาพในเชิงสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ ซึ่งนอกจากจะเป็นการอุดช่องโหว่ของกฎหมายที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นได้แล้ว ยังเป็นการขจัดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับให้เกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและดำเนินไปในทิศทางเดียวกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยระบุถึงอำนาจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนว่าจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไรได้บ้าง ในกรณีที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับเดียวกันนั้น ไม่ได้รับความเห็นชอบมากกว่า 2 ครั้งขึ้นไป ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับเจ้าของโครงการภาคเอกชนที่ส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ

## 2. การแก้ไขปัญหาในด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร

สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการควบคุมและป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ฝ่ายบริหารควรจะมีการพิจารณาทบทวนถึงแนวนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความชัดเจนและรัดกุม เหมาะสมสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายในหมวด 3 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 3. การแก้ไขปัญหาในด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น นับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านองค์กร ดังต่อไปนี้ คือ

### 3.1 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

#### 3.1.1 หน่วยงานเจ้าของโครงการ

จากประเด็นปัญหาในบทสรุปที่กล่าวมา ทำให้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดบทลงโทษหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีสภาพบังคับได้อย่างแท้จริง

ประกาศที่สอง ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดบทลงโทษหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนขั้นตอนของกฎหมายไว้เช่นเดียวกัน

3.1.2 บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานภาครัฐควรจำกัดบทบาทลงเป็นเพียงกำกับดูแลให้บริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายเท่านั้น ในส่วนของการควบคุมควรมีการออกกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่เป็นสถาบันควบคุมเพียงสถาบันเดียวในลักษณะที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ” มีโครงสร้างของคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนจากบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในอัตราส่วนที่เหมาะสมและมีวาระในการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรดังกล่าวควบคุมดูแลคุณวุฒิและคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ เนื้อหาสาระของบทบัญญัติกฎหมายจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการวางมาตรการควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

1) ออกข้อบังคับและวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพ เช่น การทดสอบความรู้ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การกำหนดมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ การไต่สวน การสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

2) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพไว้โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตได้นั้นต้องมีคุณสมบัติและความรู้ตามที่กฎหมายกำหนด

3) กำหนดให้ผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือมารยาทแห่งวิชาชีพ ซึ่งอาจออกโดยกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของสถาบันควบคุมวิชาชีพ

4) สอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพและมีอำนาจในการสอบสวนผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ รวมทั้งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพโดยการสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันควบคุมการประกอบวิชาชีพการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ ย่อมจะทำให้การควบคุมบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความเป็นเอกภาพและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.2 บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

### 3.2.1 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรให้ส่วนราชการของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คือ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสำนักงานสิ่งแวดล้อม ภาคที่ 1-12 ดำเนินการติดตามตรวจสอบโดยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาหรือนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันการศึกษาระดับท้องถิ่นที่มีศักยภาพความพร้อมที่โครงการหรือกิจการนั้นตั้งอยู่เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ หากตรวจสอบพบว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวก็ให้รีบแจ้งไปยังหน่วยงานผู้อนุญาตซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการให้มีการแก้ไข ระวัง ยับยั้ง ตลอดจนระงับโทษแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนนั้นโดยเร็วที่สุด และหากผลจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น ก็อาจแจ้งต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษให้เข้ามาทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนเพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษได้อย่างทันทั่วทั้งนี้ นอกจากนี้ ในระยะยาวควรมีการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันภัยสิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้บังคับเพื่อให้กระบวนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 3.2.2 คณะกรรมการผู้ชำนาญการ

จากประเด็นปัญหาในบทสรุปที่กล่าวมา ทำให้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ โดยการกำหนดสัดส่วนผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละคณะ ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เป็นข้อขัดข้องอยู่ในปัจจุบันได้

ประการที่สอง ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ โดยเพิ่มเติมการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้ให้ชัดเจนและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการ สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่เหมาะสมนั้น ควรมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ ทั้งนี้ เป็นการพิจารณาโดยเทียบเคียงกับการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาเป็นหลักในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสม ก็ย่อมจะส่งผลดีและก่อให้เกิดความชัดเจนแก่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



### 3.2.3 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในหมวด 1 ว่าด้วยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 12 โดยกำหนดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ให้เหมาะสม โดยควรเพิ่มเป็น “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 12 คน.....จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” และควรออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 8 วรรคสี่ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นระบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและผู้แทนภาคเอกชนในสัดส่วนที่สมดุลกันและมีความเหมาะสมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### 3.2.4 หน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการจะต้องเร่งรัดให้มีการติดตามตรวจสอบและบังคับใช้มาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดและจริงจัง ซึ่งก็จะส่งผลทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับเกิดความศักดิ์สิทธิ์และมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง ก็อาจมีการลงโทษโดยใช้สภาพบังคับทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการลงโทษโดยใช้ระบบอนุญาตในรูปแบบต่าง ๆ ก็ย่อมทำได้ยิ่ง

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3.3 บทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบล้างผล สิ่งแวดล้อม

#### 3.3.1 ประชาชน

จากประเด็นปัญหาในบทสรุปที่กล่าวมา ทำให้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราช-

บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยตัดคำว่า “อาจ” ตามความในมาตรา 6 วรรคแรกออกไป เพราะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะใช้ดุลพินิจกลับกรองข้อมูลเอกสารที่จะเปิดเผยได้ตามข้อยกเว้นของมาตรา 6 (1) ได้อยู่แล้ว และควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นเป็นของรัฐ นอกจากนี้ ควรให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กำหนดนโยบายที่ชัดเจนให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่รวบรวมจัดทำ และให้บริการข้อมูลข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูลข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในหมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 เรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบล้างผลสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยระบุถึงขั้นตอน รูปแบบ และระยะเวลาในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ในขั้นริเริ่มโครงการไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบล้างผลสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและครอบคลุม ดังเช่นตามกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบล้างผลสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่แล้ว ยังทำให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการของรัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นำมาสู่การยอมรับการดำเนินโครงการหรือกิจการด้วยเหตุผล ย่อมจะทำให้ปัญหาการคัดค้านหรือต่อต้านการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐลดน้อยลงในที่สุด

### 3.3.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO.)

ควรดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และความในข้อ 1 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในเรื่องคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ ให้มีความสอดคล้องกันและจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ยังไม่มีศักยภาพความพร้อมที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แต่มีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมและมีผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย