



กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม

โดย

นางสาวเกศินี พลิกัญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2552
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

THE LAW ON SOCIAL IMPACT ASSESSMENT

BY
MISS KAESINEE PHONLAPAT



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAW
ASSUMPTION UNIVERSITY

DECEMBER 2009

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม
THE LAW ON SOCIAL IMPACT ASSESSMENT

ชื่อผู้เขียน : นางสาวเกศินี พลภักฏ

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

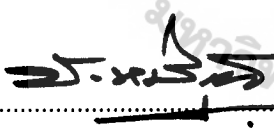
- | | |
|------------------------------------|---------------|
| 1. ศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร | ประธานกรรมการ |
| 2. ดร. ถวิลวดี บุรีกุล | กรรมการ |
| 3. ดร. ภูมิ มูลศิลป์ | กรรมการ |

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

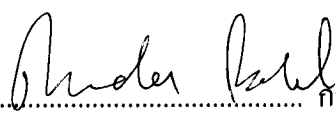

..... ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ฐพงศ์ โปษะบุตร)

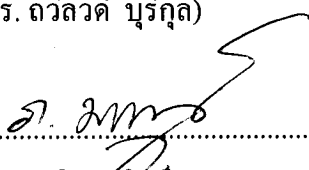
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ถวัลย์ หอนพรัตน์)


..... กรรมการ
(ดร.ชวลิต หมั่นนุช)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร)


..... กรรมการ
(ดร. ถวิลวดี บุรีกุล)


..... กรรมการ
(ดร. ภูมิ มูลศิลป์)

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม
ชื่อผู้เขียน : นางสาวเกศินี พลภัก
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา : 2552

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| 1. ศาสตราจารย์ พิชัยศักดิ์ หราชกุล | ประธานกรรมการ |
| 2. อาจารย์ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล | กรรมการ |
| 3. อาจารย์ ดร.ภูมิ มุลศิลป์ | กรรมการ |

บทคัดย่อ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมและบริเวณใกล้เคียง ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นมีทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ผลกระทบดังกล่าวทำให้วิถีชีวิตของคนในชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงไป วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสังคม และองค์การที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย เพื่อทราบและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสังคม

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมไว้โดยตรง จึงทำให้การประเมินผลกระทบทางสังคมไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่ทราบกฎหมายและวิธีการในการทำการประเมินผลกระทบทางสังคม และยังไม่มียุทธศาสตร์ในการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ และมีอำนาจให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคม เพื่อให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคม

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสังคม อีกทั้งควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง โดยให้มีการประเมินผลกระทบทางสังคมก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชน นอกจากนี้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมแล้ว ควรมีจัดตั้งโดยองค์การดังกล่าวควรเป็นองค์การที่มีอิสระในการให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วย

Thesis Title : The Law on Social Impact Assessment

Author Name : Miss Kaesineee Phonlapat

Degree : Master of Laws (Public Law)

Academic Year : 2009

Advisory Committee :

- | | |
|---------------------------------------|-------------|
| 1. Professor Phijaisakdi Horayangkura | Chairperson |
| 2. Acham Dr. Thawilwadee Bureekul | Member |
| 3. Acham Dr. Poom Moolsilpa | Member |

ABSTRACT

Carrying out any public project or activity is likely to cause impact on both private individual and environment throughout the project or activity site and neighboring zone. Environmental, health and social impacts are the plausible impacts making changes in the inhabitants' way of life. This thesis study has the objective to research on the Social Impact Assessment, the laws related and the independent organization concerned the Social Impact Assessment at present in Thailand in order to find out and to propose the amendment of laws or the authority of the organization concerned to the Social Impact Assessment.

It is found that, there is no exact law laying down rules for social impact assessment. Therefore, the said assessment fails to attract the attention of the public and relevant sectors. The interested parties also lack knowledge about rules and process of social impact assessment. And there is no independent organization be established in order to supervise, scrutinize and approve reports on social impact assessment, with a view to ensuring orderliness and harmonization of those reports.

Therefore, the researcher suggested that to has a special law be enacted to prescribe such rules and process as well as to classify which one among several public projects that entails social impact assessment. Furthermore, it is suggested that an amendment to section 67, paragraph two, of the Constitution of the Kingdom of Thailand be completed to the effect that the social impact assessment is the most inevitable element to be operated before pushing on such public project or activity as destined to affect the community. Besides the aforesaid legislation, it is encouraged that an independent organization to harmonization of those reports.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ซึ่งท่านกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และดร.ชวลิต หมื่นนุช ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งยังให้คำแนะนำที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความช่วยเหลืออย่างดีของศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร ดร.ฉวีลวดี บุรีกุล และ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ที่ได้จัดประกายการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งท่านทั้งสามได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านอาจารย์ได้เมตตาวางเค้าโครงวิทยานิพนธ์ในเบื้องต้น ให้คำแนะนำ คำปรึกษา และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้านำไปสู่การเขียนและเรียบเรียง อีกทั้ง ได้สละเวลาตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนด้วยดีตลอดมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ มา ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณสำนักงานศาลยุติธรรม และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ที่สนับสนุนทุนการศึกษาของผู้เขียน

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ญาติพี่น้องที่ส่งเสริมและคอยให้กำลังใจด้วยดีเสมอมา ขอขอบคุณน้อง นก น้องบีม ท่านวราคมน์ และอาจารย์ณัฐพงศ์ โปษกบุตร ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านเอกสารภาษาต่างประเทศที่นำมาใช้ในวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ตลอดจนเพื่อน ๆ พี่ ๆ ชาวศาลทรัพย์สินฯ พี่ ๆ ชาวศาลแขวงพระนครเหนือ เพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ ปริญญาโท กิ๊ก วุ้น และก๊ี้ที่คอยไถ่ถามถึงความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์และคอยให้กำลังใจเป็นอย่างดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

เกศินี พลภักฏ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.4 สมมติฐานการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิด หลักการ ความเป็นมาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ.....	7
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	7
2.1.1 สิทธิในการดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี.....	9
2.1.2 หน้าที่ในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม.....	9
2.1.3 สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ	
เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อม.....	10
2.2 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	15
2.2.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	15
2.2.2 ประวัติความเป็นมาของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	20
2.2.3 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	24
2.3 การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ.....	25

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3.1 ความหมายของสุขภาพ และการประเมินผลกระทบ	
ทางสุขภาพ.....	25
2.3.2 ขั้นตอนของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ.....	26
2.4 การประเมินผลกระทบทางสังคม.....	29
2.4.1 ความหมายของการประเมินผลกระทบทางสังคม.....	29
2.4.2 การจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย.....	31
2.4.3 หลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบทางสังคม.....	33
2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	38
2.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	38
2.5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	
พ.ศ. 2535.....	39
2.5.3 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550.....	41
บทที่ 3 องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคมและ	
การประเมินผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ.....	44
3.1 การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักของ IAIA.....	44
3.1.1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคม	
ตามหลักของ IAIA.....	44
3.1.2 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสังคมของ	
IAIA.....	46
3.2 การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักกฎหมายของ	
ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	50
3.2.1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคม	
ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	50
3.2.2 กฎหมายที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสังคม	
ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	55

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2.3 ขั้นตอนของการจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคม ของสหรัฐอเมริกา.....	56
3.3 การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักกฎหมายของ ประเทศออสเตรเลีย.....	59
3.3.1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคม ของประเทศออสเตรเลีย.....	59
3.3.2 กฎหมายที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสังคม ของประเทศออสเตรเลีย.....	60
3.3.3 ขั้นตอนของการจัดทำกรประเมินผลกระทบทางสังคม ของประเทศออสเตรเลีย.....	61
บทที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ ในการประเมินผลกระทบทางสังคม.....	63
4.1 กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย.....	63
4.2 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับ การประเมินผลกระทบทางสังคม.....	68
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ.....	73
5.1 บทสรุป.....	73
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	75
บรรณานุกรม.....	77
ภาคผนวก.....	80
ประวัติผู้เขียน.....	95

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เป็นความห่วงใยร่วมกันของประชาคมโลก เนื่องจากผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมมีผลกระทบต่อประเทศต่างๆ โดยไม่เลือกเขตดินแดน ความล้มเหลวของกฎหมายและนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ในทั้งระดับภูมิภาคและในระดับโลก

ประเทศไทยก็ตระหนักถึงสภาพสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก โดยสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น อัตราการเพิ่มของประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ปัญหาความยากจน การขาดจิตสำนึกของประชาชน และอื่น ๆ ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในสังคมขึ้นจำนวนมาก

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูง วิกฤตที่เกิดขึ้นมีผลทำให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ แต่ภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและภาคบริการ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวยังคงถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย แนวโน้มดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ การขยายตัวของอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวโดยขาดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงไปอีก พร้อมๆ กับมลพิษที่เพิ่มมากขึ้นจากกิจกรรมเหล่านี้

ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากระดับการพัฒนาของประเทศไม่สามารถจะพิจารณาได้จากตัวเลขทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากต้องพิจารณาถึงคุณภาพชีวิตของคนในสังคมด้วย ซึ่งนอกจากจะรวมถึงการพัฒนาด้านการศึกษา ภาวะโภชนาการ และความผาสุกของประชากรแล้ว ยังรวมถึงการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพอนามัย และความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติทั้งในคนรุ่น

ปัจจุบันไปจนถึงคนรุ่นลูกหลาน นโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทสำคัญต่อสังคมที่มีคุณภาพและยั่งยืน¹

สำหรับประเทศไทย ได้มีการตรากฎหมายที่เป็นแม่บทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2518 โดยกฎหมายฉบับนี้มีชื่อว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายที่จะใช้เพื่อการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม โดยจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ จึงได้มีการยกเลิกและมีการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ และยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีแนวคิดที่จะรับรองสิทธิชุมชนขึ้นเป็นครั้งแรกจึงมีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 56 โดยได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของบุคคลนั้น

ในวรรคสองของมาตราดังกล่าวยังบัญญัติให้การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) รวมทั้งให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระที่มีอำนาจให้ความเห็นประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวด้วย

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 67 ก็ยังคงแนวคิดดังกล่าวที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของบุคคลนั้น

ในวรรคสองของมาตรา 67 ให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เหมือนเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่สิ่งที่เพิ่มเข้ามาซึ่งเป็นเรื่องใหม่คือให้มีการประเมินผลกระทบทางด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) โดยให้มีองค์การอิสระให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพดังกล่าวก่อนมีการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพต่อชุมชน

¹กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 4.

การประเมินผลกระทบ เป็นกระบวนการที่จะปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจและสร้างความมั่นใจว่า กิจกรรมที่เป็นทางเลือกทั้งหลายที่กำลังพิจารณา เป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม และมีความยั่งยืนในการพัฒนา²

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ โดยรัฐหรือเอกชน หากพบว่า กิจกรรมหรือโครงการใดจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตของประชาชน ก็ต้องพิจารณาว่าสมควรที่จะอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่ อีกทั้งเป็นข้อมูลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ องค์การอนามัยโลกได้นิยาม “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ” คือ กระบวนการตัดสินใจคุณค่าของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยพิจารณาที่ผลกระทบ และการกระจายของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน โดยใช้วิธีการ กระบวนการและเครื่องมือในการประเมินหลายชนิดร่วมกัน³

ซึ่งจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประเมินผลกระทบสุขภาพ ก่อนที่จะมีการดำเนินการโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ดังที่กล่าวมาแล้ว กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับ เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน เรื่องการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550⁴

นอกจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสุขภาพแล้ว การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ยังอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนที่มีการก่อสร้างในทางด้านสังคมอีกด้วย เพราะการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ทำให้วิถีชีวิตของประชาชน

²แหล่งความรู้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ, การประเมินผลกระทบ, ใน <http://san.anamai.moph.go.th/nwha/html/ch1.htm>, access date June 24, 2008.

³แหล่งความรู้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ, การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ, ใน <http://san.anamai.moph.go.th/nwha/html/ch1.htm>, access date June 24, 2008.

⁴กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การศึกษาและยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.), หน้า 2.

ในชุมชนเปลี่ยนแปลงไป เช่น ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี การดำเนินชีวิตประจำวันแบบดั้งเดิม การทำงานของคนในชุมชน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงจึงควรมีการประเมินผลกระทบสังคมอีกด้วย

ผลกระทบทางสังคม คือ ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ซึ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการของมนุษย์ในการดำรงชีวิต การทำงาน การแสวงหาปัจจัยพื้นฐาน การเล่น และความสัมพันธ์กับผู้อื่น

เมื่อการก่อสร้างโครงการ หรือกิจกรรมขนาดใหญ่ ส่งผลอย่างรุนแรงกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน หน่วยงานของรัฐจึงควรเห็นความสำคัญ โดยให้มีการสำรวจ หรือเก็บข้อมูล เกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นก่อนมีการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโครงการดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจก่อนมีการอนุญาตให้ก่อสร้างโครงการ หรือกิจกรรมขนาดใหญ่

นอกจากนี้ในอดีตที่ผ่านมาความขัดแย้งที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม หรือการตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ มีมากขึ้น และบางครั้งนำไปสู่ความรุนแรง ทั้งนี้ เพราะในกระบวนการพิจารณาของรัฐหาได้สนใจเรื่องการประเมินผลกระทบทางสังคมอย่างจริงจังไม่ เป็นเหตุให้ประชาชนที่มีความห่วงกังวล หรืออาจได้รับผลกระทบ และตลอดจนผู้ที่ได้รับผลกระทบมาเรียกร้องให้มีการทบทวนนโยบายหรือการดำเนินโครงการอยู่บ่อยครั้งและนำมาสู่ความสูญเสียทางด้านต่าง ๆ มากมาย

ดังนั้น เพื่อเป็นการขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบของการก่อสร้างโครงการ หรือกิจกรรมขนาดใหญ่ ควรจะจัดให้มีการทำการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA) ดังเช่นที่ให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประเมินผลกระทบสุขภาพ ทั้งควรมีการวางกฎเกณฑ์วิธีการจัดทำทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่ได้รับผิดชอบในการดูแลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และมีการมองเห็นปัญหาที่จะตามมาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนมีการอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐจึงควรให้มีการจัดทำทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสุขภาพ และการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วย

อย่างไรก็ดีที่ผ่านมายังไม่มีกฎหมายใดที่ระบุให้มีการประเมินผลกระทบทางสังคมไว้อย่างชัดเจน และการประเมินผลกระทบด้านนี้เป็นเพียงส่วนเล็ก ๆ ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมการศึกษาถึงแนวทางในการนำแนวคิดเรื่องการประเมินผลกระทบทางสังคมมาใช้ให้เป็นผลในประเทศไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1. เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ ข้อดี และข้อเสียของการประเมินผลกระทบทางสังคม ของต่างประเทศ

1.2.2. เพื่อศึกษาหาแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมที่เหมาะสมและนำมาใช้ได้ในประเทศไทย

1.2.3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการประเมินผลกระทบทางสังคม

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษามุ่งศึกษาความหมายและหลักเกณฑ์ของการประเมินผลกระทบทางสังคมที่มีการจัดทำขึ้นในต่างประเทศคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และองค์กร AIAI เท่านั้น เหตุผลของการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางสังคม รูปแบบและประโยชน์ของการจัดทำ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขและนำมาใช้ให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้การประเมินผลกระทบจากโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้รับประเมินผลกระทบในทุกด้านอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

1.4 สมมติฐานการศึกษา

ประเทศไทยเห็นความสำคัญของการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และสุขภาพของประชาชน จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระที่มีอำนาจให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ อย่างไรก็ตามการดำเนินการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ขนาดใหญ่ ยังส่งผลกระทบต่อชุมชน เช่น วิถีชีวิตของคนในชุมชน ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีของคนในชุมชนที่มีการก่อสร้างโครงการ ดังนั้น เพื่อให้มีการประเมินผลกระทบในทุก ๆ ด้านให้ครอบคลุม ประเทศไทยจึงควรมีการประเมินผลกระทบทางสังคมก่อนที่มีการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ และควรให้องค์การอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการประเมินผลกระทบทางสังคมดังกล่าวด้วย

บทที่ 2

แนวคิด หลักการ ความเป็นมาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67

ในอดีตประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งประเทศไทยยังมีประชากรน้อย และมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์จำนวนมาก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่ใช่ปัญหาที่รัฐให้ความสำคัญ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในยุคนั้นจึงเน้นเรื่องการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาในช่วงปีพ.ศ. 2503 รัฐบาลเริ่มมองเห็นความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลานั้น เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นอกจากนี้ยังได้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาประเทศ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมเป็นครั้งแรก รวมทั้งกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ¹ กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายโดยตรงที่จะใช้เพื่อการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีเนื้อหาสาระหลักในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอาศัยการประสานงานและขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างมีภาระหน้าที่หลักของตนเองที่จะต้องดำเนินการอยู่แล้วจึงไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขอความร่วมมือ แม้กฎหมายฉบับนี้จะได้ถูกปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง สภาพการบังคับใช้ก็ไม่ได้ผลเช่นเดิมจึงส่งผลให้สิ่งแวดล้อมถูกละเลยและมลพิษสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมจำนวนมากขึ้นจนกลายเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศในขณะนั้น²

ต่อมาในปีพ.ศ. 2535 จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยมีการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

¹ กอบกุล ราชะนาคร, เรื่องเดิม, หน้า 5 – 6.

² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 154.

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บทที่เป็นนวัตกรรมใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่นการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ การนำเอาหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษ การกำหนดการรับผิดชอบทางแพ่งอย่างเคร่งครัดสำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่บุคคลเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดขึ้น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรับรองบทบาทและการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม³

ปี 2540 ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ มีบทบัญญัติสำคัญในการปฏิรูปการเมือง การจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ การกระจายอำนาจการปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการนี้ทำให้จำเป็นต้องตรากฎหมายรองรับเพื่อปฏิบัติตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ ใช้น้ำ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และกฎหมายที่กำหนดกระบวนการปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาต โครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน⁴

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มมีขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56⁵

³ กอบกุล ราชะนาคร, เรื่องเดิม, หน้า 6.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁵ มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมของรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากมาตรา 56 สามารถแยกพิจารณาสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ออกได้ดังนี้⁶

2.1.1 สิทธิในการดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a healthful and decent environment)

นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลในสิ่งแวดล้อมที่ดีเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายสุขภาพ และบทบัญญัตินี้สอดคล้องกับพัฒนาการในประเทศอื่น ๆ ที่กำลังมีการยอมรับสิทธินี้มากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ไม่น่ากว่า 50 ประเทศที่ยอมรับสิทธินี้ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งซึ่งรัฐต้องให้ความคุ้มครอง สิทธินี้เป็นสิทธิในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของส่วนรวมมากกว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจก อย่างไรก็ตามก็มีการบังคับใช้กฎหมายในประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยเพื่อคุ้มครองสิทธิในการดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีก็ยังไม่มีความชัดเจน และยังไม่มีบรรทัดฐานว่าประชาชนจะสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้มากน้อยเพียงใดหากปรากฏว่ารัฐบาลพร่องในการรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นของส่วนรวม

2.1.2 หน้าที่ในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หน้าที่ในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 บัญญัติให้เจ้าของโครงการมีหน้าที่ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังบัญญัติว่าต้องให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบประกอบก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ ในปัจจุบันกฎหมายไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใด จึงยังไม่มี ความชัดเจนว่าลักษณะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระนี้จะเป็นอย่างไร

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับการคุ้มครอง

⁶ กอบกุล ราชะนาคร, เรื่องเดิม, หน้า 12 – 15.

เช่นจะต้องเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และความคิดเห็นขององค์การอิสระเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีผลมากน้อยเพียงใดต่อการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการ

แม้ว่าการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะมีใช้เรื่องใหม่เนื่องจากมีบัญญัติในเรื่องนี้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่เท่าที่ผ่านมา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้น โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ มักไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเท่าที่ควรด้วยสาเหตุหลาย ๆ ประการ ที่สำคัญคือ ปัญหาเรื่องคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁷

2.1.3 สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสีงแวดล้อม

สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสีงแวดล้อม มาตรา 56 วรรคท้าย บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง อันได้แก่ หน้าที่ในการรักษาสีงแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสีงแวดล้อมที่ดี และหน้าที่ในการดูแลให้มีการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสีงแวดล้อมก่อนการอนุญาตโครงการ หากหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่บุคคลย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ การบัญญัติสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้การใช้กฎหมายสีงแวดล้อมมีประสิทธิภาพ

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 67 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดให้บุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเข้าร่วมกับรัฐ หรือชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่น การอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ หรือในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสีงแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสีงแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต ห้ามหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมของบุคคลใด หรือธุรกิจใด หรือองค์กรของรัฐ มิให้ก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสีงแวดล้อมทางกายภาพ หรือ

⁷ อาทิ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก-บ้านกรูด ที่ประสบปัญหาการคัดค้านจากประชาชน ตลอดจนพบว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมิได้มีคุณภาพเพียงพอ เป็นเหตุให้มีการลงโทษผู้จัดทำรายงานดังกล่าว

11295 ข. 1

ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนกระทบต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบรอบด้านต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ โดยก่อนดำเนินโครงการหรือดำเนินกิจกรรมดังกล่าวต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง รวมทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นขององค์การอิสระที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง ตลอดจนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบประกอบก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติการดังกล่าวได้ การใช้สิทธิฟ้องย่อมได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือทางกฎหมายตามสมควรแก่กรณี⁸

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นองค์กรใหม่ที่จะเป็นกลไกให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้นี้จะมีผลในทันที แม้ยังไม่มีกฎหมายลูกออกมาก็ตาม (มาตรา 28 วรรคสาม) นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ามบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญส่วนที่ 10 สิทธิชุมชน ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา 303)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เล็งเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมออกมาใช้บังคับ เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน เรื่อง การจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้มีความต่อเนื่องจากการที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ร่วมกับคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ทำการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อปี 2545 และมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงาน

⁸ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 60 - 61.

หลักในการดำเนินงานเรื่องการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ซึ่งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการ เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องจากการที่สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ศึกษาเรื่อง โครงการ (กิจการ) ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องให้ความเห็นชอบประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการ โดยว่าจ้างคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ศึกษาเมื่อปี 2549⁹

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระที่จะจัดตั้งขึ้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ และมีหน้าที่ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพ ซึ่งประเด็นด้านสุขภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการศึกษาเพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อปี พ.ศ. 2545 ยังไม่ได้ให้คำนิยามในเรื่องนี้ไว้¹⁰

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ถือเป็นเสาหลักใหญ่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถ้าจะให้ป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างแท้จริงจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะกระบวนการสรรหาเพื่อนำคนเข้าสู่ตำแหน่ง และในความเป็นอิสระก็ต้องถูกตรวจสอบจากสาธารณะชนได้ และเหตุผลสำคัญที่กำหนดให้มีองค์การอิสระฯ ขึ้นมาเนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีข้อบกพร่องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้น ต้องให้องค์การอิสระฯ ให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้มิได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มากจนเกินไป

สำหรับองค์ประกอบขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกอบด้วยองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันการศึกษานั้น ในร่างกฎหมายขององค์การอิสระฯ จึงต้องมีรายละเอียดในส่วนประกอบดังกล่าวให้ชัดเจน มิฉะนั้น จะเกิดปัญหาในการตีความได้ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการสรรหากรรมการองค์การอิสระฯ ว่ามีวิธีอย่างไรที่จะ

⁹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม, หน้า 7-9.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

คัดเลือกผู้แทนจากองค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลที่อิสระในการทำงาน อิสระในทางวิชาการ และอิสระในการทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลที่แยกองค์การอิสระฯ ให้อิสระจากการทำงานภาครัฐนั่นเอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สาระสำคัญของมาตรา 56 วรรคสอง คือ คำว่า “องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” ซึ่ง คำว่า “อิสระ” ต้องชัดเจน รวมถึงผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ก็ต้องชัดเจนด้วย จึงจะทำให้การทำงานขององค์การอิสระฯ ความเป็นอิสระจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน แต่ทั้งนี้ หลักประกันขั้นพื้นฐานที่จะทำให้การทำงานขององค์การอิสระฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็คือ ต้องทำให้กระบวนการทุกอย่างถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ เอกสารรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการพิจารณา กระบวนการให้ความเห็น ต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยมต่อสาธารณะทุกเรื่อง และคณะกรรมการองค์การอิสระฯ ก็สามารถตรวจสอบการทำงานจากทุกฝ่ายได้เช่นกัน

องค์การอิสระฯ จำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล เพราะถ้าไม่เป็นองค์กรนิติบุคคล ก็จะไม่มีความรับผิดชอบทางกฎหมาย นอกจากนี้ การทำหน้าที่ในองค์การอิสระฯ ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น ผู้ทำหน้าที่ในองค์การอิสระฯ ถ้ามิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วไปรับสินบนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็จะไม่มีความผิด ที่จะลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีเดียวกับในเรื่องของอนุญาโตตุลาการ ในกรณีที่รับสินบนก็ไม่เป็นความผิดเนื่องจากไม่มีบทลงโทษนั่นเอง ทั้งนี้ ในต่างประเทศจะควบคุมกรณีดังกล่าว โดยใช้หลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ซึ่งถ้าทำผิดจะถูกลงโทษโดยวินัยของวิชาชีพ และในกรณีที่มีความเสียหายรุนแรงในทางแพ่ง ก็จะถูกฟ้องร้องให้ชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่ง รวมถึงบทลงโทษในทางอาญาด้วย¹¹

สำหรับการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง จะพิจารณา 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก โครงการที่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมพิจารณา จะเป็นโครงการที่ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ซึ่งในกรณีถ้ามีโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง แต่ไม่อยู่ในประกาศดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่ต้องมีการประกาศเพิ่มเติมขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และในประเด็นที่สอง คือองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือควรจะแยกออกไปเป็นกฎหมายใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้มี 2 ความเห็น คือ ความเห็นแรก เห็นว่าองค์การอิสระฯ ควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่ให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็อยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องใน

¹¹ ญัตติพล เ็นสมุทร, “ความหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 185-186.

เรื่องนี้ก็ควรจะต้องอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นเอง และความเห็นที่สอง คือ ควรออกเป็นกฎหมายใหม่ เนื่องจากถ้อยคำการอิสระฯ อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็อาจจะไม่อิสระ ดังนั้น ควรจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ เช่นเดียวกับองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค¹²

การให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐอาจนำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการอนุญาตให้โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินการต่อไปหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การทำให้ความเห็นประกอบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มีคุณค่าและมีความสำคัญ จึงจำเป็นจะต้องมีกระบวนการชัดเจน ซึ่งพิจารณาได้ 3 ประการ คือ ประการแรกข้อมูลที่ได้มาต้องผ่านการศึกษาวิจัยอย่างเพียงพอ จึงจะให้ความเห็นอย่างอิสระได้ ประการที่สองคือ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเชื่อมโยงกับองค์กรประชาชน ซึ่งทำให้น้ำหนักความน่าเชื่อถือของความเห็นดังกล่าวเป็นจริงได้ และประการสุดท้าย คือ ต้องสร้างความเข้มแข็งในองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายต่อไป

สำหรับรูปแบบขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อควรพิจารณาอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ให้องค์การอิสระฯ ตั้งขึ้นมาใหม่ โดยแยกออกจากการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในรูปแบบนี้ องค์การอิสระฯ จะมีหน้าที่รับผิดชอบงบประมาณ มีกฎหมายของตนเอง และมีกฎหมายรองรับ จึงมีข้อดีคือ มีบุคลากรของตนเอง แต่ทั้งนี้ ต้องจัดหางบประมาณเพื่อจัดตั้งองค์กรและทำร่างกฎหมายเพื่อรองรับต่อไป และสำหรับรูปแบบที่สอง คือ ในกรณีที่มีสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงสามารถเข้าเป็นองค์การอิสระฯ ตามรัฐธรรมนูญได้เลย และสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องตั้งองค์กรอิสระฯ ขึ้นอีก แต่ในกรณีนี้จะเกิดปัญหาตามมา คือ ขีดความสามารถของผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการองค์กรอิสระฯ ว่าจะจัดสรรบุคลากรอย่างไรในการดูแลและพิจารณาโครงการหรือกิจกรรม ทั้งในส่วนของการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งแต่ละองค์กรก็มีภาระหน้าที่ของตนอยู่แล้ว นอกจากนี้ จะเกิดปัญหาในเรื่องไม่มีองค์การบริหารจัดการ รวมไปถึงเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายด้วย และถ้อยคำการอิสระฯ เป็นองค์กรที่ทำเฉพาะกิจพิจารณาเฉพาะโครงการไป ก็อาจเกิดปัญหาในการจัดการและความรับผิดชอบได้ ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เห็นว่า น่าจะเป็นรูปแบบที่ 1 คือ การตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่ ซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า¹³

¹² ฐพล เย็นสมุทร, เรื่องเดิม, หน้า 187.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 188-189.

จากแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่ได้กล่าวมา เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามที่บัญญัติไว้ ประเทศไทยควรมีองค์การอิสระที่มีอำนาจอิสระอย่างแท้จริงในการให้ความเห็น หรือจัดการบริหารองค์การ โดยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ และเป็นกฎหมายที่แยกออกมาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2.2 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.2.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. สิ่งแวดล้อม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบ ๆ มนุษย์มีทั้งที่ดีและไม่ดี

มีชัย วรสาธิต¹⁴ ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิต และไม่มีชีวิต ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ ภูเขา ฯลฯ และที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ถนน สะพาน โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ ทั้งที่มองเห็นได้ และไม่สามารถมองเห็นได้ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ ฯลฯ

โดยแบ่งประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ แสงแดด ป่าไม้ สัตว์ ฯลฯ ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาตินี้บางชนิดอาจต้องใช้เวลาอันนานับร้อย นับพันปี จึงเกิดขึ้นมาได้ แต่บางชนิดอาจใช้เวลาในการเกิดขึ้นเพียงแค่ ชั่วโมง หรือเพียงวันเดียวก็สามารถเกิดขึ้นได้ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาตินี้อาจแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภท

(1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเป็นสิ่งมีชีวิต ซึ่งได้แก่ มนุษย์ สัตว์ พืช ฯลฯ สิ่งมีชีวิตเหล่านี้อาจมีรูปร่างแปลก ๆ แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิด และพันธุกรรมของสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้

¹⁴มีชัย วรสาธิต, มนุษย์และสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535, หน้า 1-2.

(2) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเป็นสิ่งไม่มีชีวิต อาจเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ จับต้องได้ หรือเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ เช่น ดิน น้ำ แสงสว่าง เสียง รังสีความร้อน เป็นต้น

2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์สร้างขึ้นทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ อาจเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ จับต้องได้ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ รถยนต์ อาคาร สะพาน ฯลฯ หรือเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ฯลฯ สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 สองประเภท คือ

(1) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรม หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมา และสามารถมองเห็นได้ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นเองเหล่านี้มีทั้งสิ่งที่จำเป็นและสิ่งที่ฟุ่มเฟือย และมนุษย์ ได้สร้างขึ้นในที่ต่าง ๆ กัน ตามแต่มนุษย์ต้องการ

(2) สิ่งแวดล้อมทางสังคม หรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมาทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ เป็นสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีตัวตน ไม่มีรูปร่าง สาเหตุที่มนุษย์สร้างสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ขึ้นมา ก็เพื่อความเป็นระเบียบของการอยู่ร่วมกันในสังคม เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ¹⁵

ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส ได้กล่าวไว้ว่า ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้น มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงกรอบหรือขอบเขตแห่งปัญหา สิ่งแวดล้อมว่า ได้ครอบคลุมไปในเรื่องอะไรที่เป็นสิ่งแวดล้อมบ้าง เพราะฉะนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจะให้คำนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เอาไว้ เพื่อที่จะบ่งบอกให้รู้ว่าเนื้อหาทางกฎหมายใช้บังคับกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องใด ตัวอย่างเช่น

The Canadian Environment Protection Act, 1988 ได้ให้ความหมายคำว่าสิ่งแวดล้อม คือ ส่วนประกอบของโลกและรวมถึง

- 1) อากาศ พื้นดิน และน้ำ
- 2) บรรยากาศทุกชั้น
- 3) อินทรีย์และอนินทรีย์สาร และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และ
- 4) ระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบในข้อ 1 ถึงข้อ 3 ด้วย

ความหมายของสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแคนาดานั้นครอบคลุมไปถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่มีลักษณะเป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง

The Environment Protection Act, 1974 ของประเทศออสเตรเลีย ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อม หมายถึงทุกสิ่งที่อยู่รอบมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละบุคคลหรือต่อกลุ่มชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมก็ตาม

¹⁵มีชัย วรสารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 1-2.

ความหมายที่ปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย มีลักษณะการให้ความหมายที่ชัดเจนมากขึ้น โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มนุษย์จะได้รับจากสิ่งแวดล้อมด้วย

The Environmental Quality Act, 1974 ของประเทศมาเลเซีย ให้คำนิยามสิ่งแวดล้อมหมายถึง ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ประกอบด้วย ดิน น้ำ บรรยากาศ อากาศ เสียง กลิ่น รส และปัจจัยทางชีวภาพของความสวยงาม

สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติความหมายของ สิ่งแวดล้อม ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไว้ในมาตรา 4 คือ

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไป สำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 4 นี้ อาจแยกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Natural Environment) หมายความว่า รวมถึงสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) หมายความว่า ถึงสิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมเป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม¹⁶

2. ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสิ่งแวดล้อม สร้างสภาพแวดล้อมใหม่ขึ้นมา โดยสภาพแวดล้อมใหม่ที่สร้างขึ้น อาจจะก่อผลด้านบวกหรือด้านลบต่อสภาพแวดล้อมเดิมที่เป็นอยู่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาวะของสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมที่สนใจ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจจะเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หรือเกิดโดยมนุษย์สร้างขึ้น

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 2 ประเภท คือผลกระทบปฐมภูมิ (Primary Impact) และผลกระทบทุติยภูมิ (Secondary Impact)

¹⁶ ฐนีย์ มัลลิกะมาส, เรื่องเดิม, หน้า 5-6.

ผลกระทบปฐมภูมิ (Primary Impact) เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงจากกิจกรรม เช่น การก่อสร้างระบบบำบัด อาคาร สถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น ผลกระทบปฐมภูมิจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ก่อสร้าง เช่นการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดิน และระบบนิเวศภายในอาณาเขตพื้นที่ของโครงการ เป็นต้น

ผลกระทบทุติยภูมิ (Secondary Impact) เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยทางอ้อมของกิจกรรมอันเนื่องมาจากผลกระทบปฐมภูมิ เช่นการก่อสร้างดังกล่าวข้างต้นผลกระทบทุติยภูมิที่ตามมาได้แก่การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงประชากร สภาพเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ

ผลกระทบทุติยภูมิก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งแวดล้อมครอบคลุมกว่าผลกระทบปฐมภูมิ เนื่องจากผลกระทบปฐมภูมิก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะพื้นที่ ในขณะที่ผลกระทบทุติยภูมิก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า ก่อให้เกิดกษัยการของดิน ทำให้เกิดการตกตะกอนในลำน้ำ มีผลต่อปริมาณแสงที่ส่องปริมาณออกซิเจนละลาย และสุดท้ายก่อให้เกิดผลต่อสิ่งมีชีวิตในระบบห่วงโซ่อาหาร เหตุการณ์เหล่านี้ถือเป็นผลกระทบทุติยภูมิ

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

The American National Policy Act 1980¹⁷ ได้ให้ความหมายว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นระบบของกรรมวิธีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย (1) การนำเสนอวัตถุประสงค์ของการพัฒนา อันอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (2) การเสนอสภาพแวดล้อมในปัจจุบันที่ได้รับผลกระทบ (3) การประเมินความเป็นไปได้ของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น (4) การออกข้อกำหนดเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม (5) การเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม (6) การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อลดผลกระทบ

องค์การสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ¹⁸ (The United Nations of Environmental Programmes, UNEP) มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจ และประเมินแนวโน้มที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก ตลอดจนเสริมสร้างการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชาญฉลาดผ่านสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยได้ให้ความหมายว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึงการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการของโครงการ อีกทั้งเสนอแนะวิธีลดผลกระทบที่

¹⁷ กนกพร สว่างแจ้ง, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2545), หน้า 3.

¹⁸ The United Nations Environmental Programmes, Environmental impact assessment, at <http://www.unep.org>, access date 5 september 2008.

อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ เพื่อให้โครงการดำเนินการอย่างเหมาะสม โดยไม่ทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

เกษม จันทร์แก้ว¹⁹ ให้ความหมายว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กิจกรรมในการจำแนกและคาดคะเนผลกระทบก่อนการดำเนินโครงการพัฒนา ต่อสิ่งแวดล้อมชีวภาพ และต่อสุขภาพมนุษย์ โดยให้ข้อกำหนด นโยบาย โปรแกรม และวิธีดำเนินโครงการ ตลอดจนข้อชี้แนะแนวทางแก้ไขผลกระทบที่จะมีต่อสภาพแวดล้อมด้วย

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การใช้หลักวิชาการในการทำนาย หรือ คาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ และทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจะหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนมาได้ต้องมีประโยชน์ มีประสิทธิภาพสูงสุด และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล และ หรือ ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องว่าสมควรดำเนินการหรือไม่

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นระบบที่แสดงให้เห็นและคาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบของโครงการอันจะมีต่อสภาพแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งการเสนอแนะมาตรการที่จะใช้ในการลดและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเสนอแผนการเฝ้าระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ เพื่อป้องกันผลเสียที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม²⁰

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่ดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการ²¹

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจสรุปได้ว่าเป็นกระบวนการในการแสดงความคิดเห็น หรือคาดการณ์เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมนั้น รวมทั้งการเสนอแนะวิธีการ หรือแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปพิจารณาในขั้นต่อไป

¹⁹ กนกพร สว่างแจ้ง, เรื่องเดิม, หน้า 3.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-4.

²¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 116.

2.2.2 ประวัติความเป็นมาของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม²²

การศึกษาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีจุดเริ่มต้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1969 หรือ พ.ศ. 2512 ได้ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act : NEPA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความโปร่งต่อระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม การป้องกันและการจัดการความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการของมนุษย์ รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญต่อชาติ พร้อมทั้งก่อตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (federal agencies) ซึ่งจัดทำข้อเสนอแนะหรือรายงานเกี่ยวกับการออกกฎหมายและการทำกิจกรรมสำคัญอื่น ๆ ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานอย่างละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมดังกล่าว ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงลบหากมีการจัดทำกิจกรรมนั้นจริง ทางเลือกอื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้สิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในระยะสั้นกับการบำรุงรักษาและปรับปรุงเพื่อผลประโยชน์ระยะยาว รวมทั้งการใช้ทรัพยากรที่ไม่สามารถนำกลับคืนได้หากมีการดำเนินกิจกรรมนั้น หลังจากนั้นระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงแพร่กระจายมาทางยุโรปตะวันตก จวบจนปัจจุบันหลายประเทศได้นำวิธีการดังกล่าวไปใช้ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้สูญเสียด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย

The National Environmental Policy Act : NEPA มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อป้องกันรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายโดยมนุษยชาติ พร้อมกันนี้ได้จัดตั้งสภาทางด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ชื่อว่า Council on Environmental Quality (CEQ) เพื่อเป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวไว้ในตอนที่ 102 ของกฎหมาย ใจความสรุปได้ว่า

“ให้บรรจุกการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกโครงการที่มีกิจกรรมอันอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

โดยกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะต้อง

1. ใช้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจ (decision making) โครงการ
2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องใช้ระบบสหสาขาวิทยาการ (interdisciplinary) เพื่อให้การนำไปปฏิบัติบรรลุผล

²² กระทรวงสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น, History of EIA Systems and Measures taken around the World, at <http://www.env.go.jp/earth/coop/coop/materials/10-eiae/10-eiae-2.pdf>, access date 8 October 2009.

โดยยึดหลักว่าการประเมินผลกระทบที่ดีย่อมนำไปสู่การตัดสินใจที่ดี การตัดสินใจที่ดีย่อมนำไปสู่โครงการที่ดี ซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่า โครงการนั้น ๆ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอันเป็นนโยบายหลักของ NEPA

ในปี ค.ศ. 1973 สภาสิ่งแวดล้อมได้กำหนดแนวทางพื้นฐานอันจะเป็นปัจจัยหลักในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้การรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องบรรจุเนื้อหา ดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของโครงการ และบรรยายสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน
2. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการและนโยบายสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
3. ศึกษาความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อมอันเนื่องมาจากโครงการ
4. ศึกษาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถกลับคืนได้ของโครงการ
5. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม และผลตอบแทนระยะยาว

ที่ได้รับ

6. ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องอันจะมีผลต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

การทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาในระยะแรกจะทำเฉพาะโครงการที่เป็นของรัฐบาลในระยะแรกค่อนข้างจะมีปัญหาในด้านเนื้อหาของรายงาน ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เช่น การบรรยายไม่ตรงประเด็น และไม่ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการขาดการวิเคราะห์ถึงผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการปรับปรุงเรื่อยมาโดยในแต่ละรัฐ หลักเกณฑ์การปฏิบัติอาจแตกต่างกันบ้าง แต่นโยบายหลักยังยึดถือตาม NEPA

จากจุดเริ่มต้นของระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อก่อให้เกิดการใช้ระบบดังกล่าวในองค์การต่าง ๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ (The United Nations) กลุ่มประเทศในเครือประชาคมยุโรป (The European Union) รวมทั้งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

การเริ่มต้นของระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศยุโรปตะวันตก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในเครือประชาคมยุโรป ได้เริ่มในช่วงต้นของปี ค.ศ. 1970 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) ของสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1980 ประเทศส่วนใหญ่ในเครือประชาคมยุโรปได้ใช้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างแพร่หลาย ในเดือนมิถุนายนปีเดียวกันนั้นเองที่ประชุมกลุ่มประชาคมยุโรปได้กำหนดแนวทางในการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากก่อนหน้านี้หลายประเทศในกลุ่มมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น องค์การที่รับผิดชอบ ประเภทโครงการที่จะทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขั้นตอนในการปฏิบัติ เป็นต้น

แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศกลุ่มประชาคมยุโรปได้เลียนแบบนโยบายของ NEPA ในขณะเดียวกันก็ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในยุโรป อีกทั้ง

ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” จะละเอียดและครอบคลุมขึ้น กล่าวคือ จะหมายรวมถึงกิจกรรมทั้งหลายของมนุษย์ ขนบธรรมเนียมประเพณี สภาพภูมิทัศน์ และความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่างๆ ในสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากดิน อากาศ น้ำ พืช ตามที่เข้าใจโดยทั่วไป นอกจากแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดสามารถยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสถานะของแต่ละประเทศของกลุ่มสมาชิกได้ แต่ต้องไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเป้าหมายหลักของนโยบายเดิมมากนัก

จากแนวทางข้างต้น ที่ประชุมกลุ่มประชาคมยุโรปได้กำหนดรายละเอียดที่จำเป็นในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย

1. เสนอรายละเอียดวัตถุประสงค์ของโครงการ และประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการดังกล่าว

2. เสนอรายละเอียดของสภาพแวดล้อมอันอาจได้รับผลกระทบจากโครงการ

3. แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการ สภาพแวดล้อมในปัจจุบันและแผนการใช้ประโยชน์ของที่ดิน โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่กำหนด

4. เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับกรรมวิธีที่จะลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

5. ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ

6. ในกรณีที่โครงการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้อธิบายเหตุผลในการเลือกที่ตั้งและลักษณะโครงการ โดยเสนอทางเลือกที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

7. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น

จะเห็นว่าแนวทางในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปจะค่อนข้างละเอียด และใช้ในโครงการได้กว้างกว่าของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือไม่จำกัดใช้เฉพาะโครงการของรัฐบาล แต่จะบังคับใช้โครงการของรัฐบาลและเอกชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แนวทางดังกล่าวสามารถใช้เป็นรากฐานของระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

สำหรับประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น มีอำนาจหน้าที่ คือ

1. เสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. ให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการ ที่อาจส่งผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2521 ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 1 มิได้มีการระบุให้แน่ชัดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติบางเรื่อง จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2518 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ชัดเจนและรัดกุมขึ้นกว่าเดิม รวม 3 ประการ คือ

1. กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการพัฒนาของรัฐและกิจกรรมบางประเภทของเอกชน

2. ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการใด ตลอดจนการกำหนดวิธีการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. ดำเนินการในด้านการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีฉุกเฉิน

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถจะเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารสิ่งแวดล้อม และแก้ไขอุปสรรคและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติได้

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2524 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ หรือกิจการบางประเภทหรือบางขนาด โดยอาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงานซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2524 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้มีการศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ที่มีต่อมนุษย์ที่อาจจะถูกกระทบกระเทือน เนื่องจากโครงการหรือกิจการนั้น ๆ

ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในส่วนของการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏในส่วนที่ 4 มาตราที่ 46 ถึง มาตราที่ 51

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์แก่ผู้รักษาการ (แต่ยังมิได้ระบุไว้ในมาตราโดยตรง) วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องนำเสนอพร้อมรายงาน ฯ เพิ่มเติม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 56 โดยมีประเด็นหลักที่สำคัญคือ โครงการพัฒนาใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตชุมชน จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการใด ๆ หากไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ดังนั้นจากรัฐธรรมนูญทำให้ ต้องมีการปฏิบัติตามภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งได้มีประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 ฉบับ คือประกาศฉบับลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 วันที่ 23 ตุลาคม 2535 และวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2539 ครอบคลุมประเภทโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ จำนวน 22 ประเภท เช่น โครงการเหมืองแร่ โครงการขนส่งมวลชนหรือการทางพิเศษ โครงการสนามบินพาณิชย์ โครงการเขื่อนกักเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ เป็นต้น ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมทั้งสามฉบับ และได้มีประกาศฉบับใหม่ คือประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 16 มิถุนายน

2552 ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 31 สิงหาคม 2552 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 120 วัน นับแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะมีผลใช้บังคับวันที่ 29 ธันวาคม 2552 ประกาศฉบับนี้ ได้กำหนดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเป็น 34 ประเภท

2.2.3 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม²³

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม) เป็นเครื่องมือในการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการ ทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมต่อสังคม และประชาชนทั่วไป

ข้อจำกัดและประโยชน์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความล่าช้าแก่การดำเนินโครงการ เพราะบางครั้งต้องใช้เวลาในการศึกษาและจัดทำรายงานเป็นเวลานาน ความล่าช้าของโครงการอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐศาสตร์ได้ กล่าวคือ เมื่อมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเรียบร้อยแล้วต้นทุนในการก่อสร้างโครงการอาจสูงมากกว่าในขณะที่ยังเริ่มเสนอโครงการ นอกจากนี้หากเป็นโครงการที่ต้องการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าแล้ว อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทัน

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบางโครงการมิได้มีผลต่อการตัดสินใจอย่างแท้จริงว่าควรจะดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจถูกถือเป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งเพื่อให้ครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินใจเรียบร้อยแล้วจะทำโครงการดังกล่าวโดยมิได้พิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบ กรณีดังกล่าวมักเกิดกับโครงการของรัฐในประเทศกำลังพัฒนา

3. ประชาชนมักมิได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการนั้น ๆ ซึ่งทำให้การประเมินดังกล่าวขาดความสมบูรณ์

อย่างไรก็ดี ข้อกังวลหรือข้อวิจารณ์ดังกล่าว มิได้มีน้ำหนักมากจนกระทั่งทำให้เราไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มันเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้เวลา ซึ่งอาจมีผลให้เกิดความล่าช้าต่อโครงการบ้าง แต่ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความรอบคอบ และเกิดความแน่ใจว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจะไม่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็น ส่วนกรณีของการมิได้นำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาประกอบในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการนั้นก็เกินไป

²³ กนกพร สว่างแจ้ง, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2545), หน้า 5-10; อำนาง วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 119.

ในทางปฏิบัติเท่านั้น เราสามารถกำหนดให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการวางแผน สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ได้พยายามดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ แต่ละประเทศมีรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันไป

เมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประโยชน์หลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ช่วยในการวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากการมองผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียว
 2. ช่วยพิจารณาว่าโครงการที่เกิดขึ้นจะเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับใด และผู้ประกอบการจะได้มีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบอย่างเหมาะสม
 3. เพื่อคาดการณ์ประเด็นปัญหาสำคัญที่อาจเกิดขึ้นอย่างถูกหลักวิชาการซึ่งจะได้เตรียมป้องกันและแก้ไขไว้ตั้งแต่ขั้นเตรียมโครงการ
 4. ช่วยในการเลือกมาตรการที่มีประสิทธิผล มีค่าใช้จ่ายน้อย และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
 5. เป็นข้อมูลในการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงานและการใช้เงินในการจัดการสิ่งแวดล้อม
 6. เป็นแนวทางในการกำหนดแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นหลังจากได้มีการก่อสร้างและดำเนินการ
- การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจะหาทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องว่าสมควรจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ต่อไปหรือไม่

2.3 การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA)

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพในด้านความหมายของสุขภาพ ขั้นตอนของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ มีดังนี้

2.3.1 ความหมายของสุขภาพ และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

ความหมายของสุขภาพและการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. สุขภาพ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า สุขภาพ คือ ภาวะที่ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ

ในปี 1992 National Health & Medical Research Council (NHMRC) ของออสเตรเลียได้ให้ความหมายของการประเมินผลกระทบสุขภาพ คือ กระบวนการหรือวิธีการหนึ่งในการทำนายผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดจากการกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งต้องดำเนินการก่อนการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางสุขภาพด้านลบ และส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดผลกระทบทางบวกที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน รวมทั้งช่วยให้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย แผนงานหรือโครงการได้มีการคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อสุขภาพของประชาชน²⁴

2. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ คือ กระบวนการตัดสินใจคุณค่าของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยพิจารณาที่ผลกระทบและการกระจายของผลกระทบนั้นที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน โดยวิธีการ กระบวนการและเครื่องมือในการประเมินหลายชนิดร่วมกัน²⁵

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพไม่ได้เป็นกระบวนการตัดสินใจในตัวมันเอง แต่เป็นกระบวนการที่จะให้ข้อมูลหลักฐานในด้านสุขภาพและเพิ่มน้ำหนักหรือให้ความสำคัญกับมิติสุขภาพในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

อาจสรุปได้ว่าการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ คือ วิธีการหรือกระบวนการที่จะคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสุขภาพของประชาชน เนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือจากโครงการก่อสร้างต่าง ๆ

2.3.2 ขั้นตอนของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ²⁶

ในอดีตการประเมินผลกระทบสุขภาพในประเทศไทยถูกตีความว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตการพัฒนาโครงการต่าง ๆ นับตั้งแต่มี

²⁴ สุรวดี สุขเลิศ, การประเมินผลกระทบทางสุขภาพของประเทศออสเตรเลีย, ใน http://www.onep.go.th/การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม/km_HIA/HIA_other/australia.doc, access date 4 September 2008.

²⁵ แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ, การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ, ใน http://www.hpp-hia.or.th/whatis_hpp_thai.html, access date August 24, 2008.

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

การปฏิรูประบบสุขภาพในปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา การประเมินผลกระทบสุขภาพนับเป็นกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่นำไปสู่การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายแผนงาน หรือโครงการ เป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณาว่านโยบาย แผนงาน หรือโครงการใดมีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

2. การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping) เป็นขั้นตอนการพิจารณาร่วมกันถึงขอบเขต ประเด็น ทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา และแนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากกิจกรรมการพัฒนานั้น โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงให้เห็นถึงหลักฐานข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น ทางเลือกในการดำเนินการ และข้อห่วงใยอย่างเต็มที่ เพื่อให้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพแต่ละครั้งสามารถประเมินถึงผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง รอบด้านและสัมพันธ์เชื่อมโยงกันให้มากที่สุด ตลอดจนไม่ละเลยถึงผลกระทบทางสุขภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม และผลกระทบสะสมที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ และเกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ดังนั้นการกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

3. การวิเคราะห์ (Analysis) และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ (Reporting) เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ ประเมินการ และคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามขอบเขต ประเด็น และแนวทางที่วางไว้ในขั้นตอนที่ผ่านมา

4. การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะ (Public Review) การรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะที่มีต่อร่างรายงานที่จัดทำขึ้น โดยการทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะจะต้องให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีการให้ข้อมูลในรูปแบบที่เหมาะสม และเวลาที่เพียงพอต่อการทบทวนร่างรายงาน เพื่อรายงานและการตัดสินใจที่มีขึ้นเป็นไปอย่างสมบูรณ์ เป็นธรรม และชอบธรรมมากที่สุด ทั้งนี้ การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะอาจนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงในขั้นตอนการวิเคราะห์และร่างรายงาน หรือในบางกรณีอาจต้องย้อนกลับไปปรับปรุงในขั้นตอนของการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะเลยทีเดียว

5. การมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ (Influencing) เป็นขั้นตอนที่สถาบันหรือผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจำเป็นต้องพยายามให้รายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้มากที่สุด โดยมุ่งหวังให้การตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นได้คำนึงถึงผลกระทบทางสุขภาพที่คาดการณ์ไว้ มาตรการทางเลือก และมาตรการลดผลกระทบที่เสนอแนะ และความสามารถในการรับมือของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งนี้ โดยการดำเนินการผ่านกระบวนการสร้างการยอมรับในทางวิชาการ การสร้างความตระหนักในทาง

สังคม และการสร้างแรงผลักดันในทางการเมือง ตามลำดับ ในทางปฏิบัติแล้วการพิจารณาถึงการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจจำเป็นต้องดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการกลั่นกรอง และขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ เพื่อให้รายงานผลกระทบสุขภาพเป็นไปในขอบเขต แนวทาง และวิธีการหรือรูปแบบที่เป็นที่ยอมรับและมีผลต่อการตัดสินใจของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด

6. การติดตามเฝ้าระวัง และการประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เป็นขั้นตอนการติดตามว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอจากการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่จัดทำขึ้นหรือไม่ เพราะอะไร และจำเป็นจะต้องจัดระบบการเฝ้าระวัง เพื่อติดตามดูผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น ทั้งที่ได้คาดการณ์ไว้แล้ว และไม่ได้คาดการณ์ไว้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไข และปรับปรุงการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาได้อย่างทันทั่วถึง รวมถึงควรมีการประเมินผลภาพรวมในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อเป็นสร้างสมองค์ความรู้และประสบการณ์ สำหรับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันต่อไป²⁷

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพมักจะผนวกในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนของผลกระทบด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ (Quality of Life Value) แต่ได้มีความสำคัญมากขึ้นโดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสุขภาพด้วย

การประเมินผลกระทบสุขภาพในปัจจุบันยังขาดองค์การที่ทำหน้าที่ประสานและขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาการประเมินผลกระทบสุขภาพในเชิงระบบ แม้ว่ามีหลายหน่วยงานดำเนินการประเมินผลกระทบสุขภาพ เช่น²⁸ สำนักงานคณะกรรมการและแผนทรัพยากรธรรมชาติ ได้จัดทำแนวทางการประเมินผลกระทบสุขภาพให้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเป็นแนวทางกว้าง ๆ และอยู่ระหว่างการกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอย่างรุนแรงที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สำนักโรคจากการประกอบอาชีพ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข กำลังจัดทำแนวทางเฉพาะสำหรับการประเมินผลกระทบสุขภาพในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีเหมืองแร่ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดกระบวนการยกร่าง พ.ร.บ. องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กองสุขภาพชุมชนและการประเมินผลกระทบสุขภาพ กรมอนามัย ได้รับการสนับสนุนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในระดับชุมชนท้องถิ่น และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการพัฒนา

²⁷ แผนงานวิจัยและพัฒนา นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ, เรืองเดิม.

²⁸ คณะทำงานวิชาการ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, ระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในสังคมไทย, ใน <http://www.nationalhealth.or.th>, access date January 5, 2009.

ศักยภาพบุคลากรของกรมอนามัยให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสุขภาพเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนงานประเมินผลกระทบสุขภาพในปัจจุบัน เป็นไปแบบแยกส่วนตามภารกิจของหน่วยงาน เป็นเครือข่ายที่เกาะเกี่ยวกันแบบหลวม ๆ ตามภารกิจเฉพาะ ยังขาดองค์การที่ทำหน้าที่ประสานและขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนางานการประเมินผลกระทบสุขภาพในเชิงระบบ

นอกจากนี้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยก็ยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียยังมีน้อย ประเด็นสุขภาพไม่ถูกหยิบยกให้เป็นประเด็นสำคัญและไม่ครอบคลุมสุขภาพในความหมายอย่างกว้าง ความกังวลของผู้ได้รับผลกระทบและองค์ความรู้ท้องถิ่นยังได้รับการพิจารณาน้อย การให้เจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างบริษัททำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้ผลการศึกษาที่ออกมาถูกมองว่าเอื้อต่อการทำโครงการอยู่เสมอ รวมถึงการกำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานยังมีช่องว่างให้เจ้าของโครงการเลี่ยงการทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ง่าย และไม่ครอบคลุมถึงกิจการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแต่ไม่อยู่ในเงื่อนไขการทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁹

2.4 การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment : SIA)

การประเมินผลกระทบทางสังคมในด้านความหมายของการประเมินผลกระทบทางสังคม การจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย และหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบทางสังคม มีดังนี้

2.4.1 ความหมายของการประเมินผลกระทบทางสังคม

การประเมินผลกระทบทางสังคม คือ กระบวนการศึกษาผลกระทบของโครงการที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนสังคม การประเมินผลกระทบทางสังคมจะคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม คุณภาพชีวิตที่เกิดขึ้น พร้อมกับการนำเสนอมาตรการในการลดผลกระทบทางสังคม เพื่อประกอบการพิจารณาทางเลือกโครงการ และการปรับเปลี่ยนโครงการให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนและสังคมในพื้นที่และให้เกิดประโยชน์รวมถึงลดผลกระทบทางลบแก่ชุมชนและสังคมให้มากที่สุด และคุ้มค่างบประมาณที่จะเกิดขึ้น

ผลกระทบทางสังคมรวมถึงปัจจัยหลายด้าน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อชีวิตคนในชุมชนและสังคมนั้น ๆ อาทิ

1. ประชากร การตั้งถิ่นฐาน ความสัมพันธ์ของคนและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

²⁹ คณะทำงานวิชาการ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, เรื่องเดิม.

2. ความเจริญเติบโตของชุมชน รายได้ อาชีพ ทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ บริการชุมชน สาธารณูปโภค บริการสาธารณสุขและการศึกษา สันทนาการ

3. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. คุณค่าในศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม ศาสนา ทัศนียภาพ ภูมิทัศน์

5. การรวมกลุ่มในชุมชน ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน³⁰

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบทางสังคม คือ

1. เพื่อป้องกันและลดผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการต่อชุมชนและวิถีชีวิตของชุมชนโดยเฉพาะชุมชนดั้งเดิม ชนเผ่า หรือกลุ่มด้อยโอกาส เช่น คนยากจน ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการ ผลกระทบที่โครงการจะต้องศึกษาให้ครอบคลุมคือผลกระทบที่อาจมีขึ้นในด้านสาธารณสุข วัฒนธรรม ความเชื่อและค่านิยม และด้านการจราจรของชุมชน โดยเฉพาะกรณีของชุมชนในเมือง ประเด็นการศึกษาที่โครงการจะต้องให้ความสำคัญค่อนข้างมากคือ การลดผลกระทบอันเนื่องมาจากการโยกย้ายถิ่นฐาน การเวนคืนที่ดิน และการจ่ายค่าชดเชย การหาทางป้องกันหรือการลดผลกระทบในทางลบนี้จะสามารถช่วยลดช่องว่างและความเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสีย

2. เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาทางเลือกของโครงการและการปรับเปลี่ยนโครงการให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนและสังคมในพื้นที่

3. เพื่อให้ผู้ตัดสินใจโครงการพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นที่ยอมรับได้ และคุ้มค่ากับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือไม่

4. ผลการประเมินผลกระทบทางสังคม สามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในโครงการได้มากขึ้น³¹

³⁰สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสถาบันนโยบายศึกษา, คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 11-12.

³¹สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูโรกราฟิก จำกัด, 2549), หน้า 30.

2.4.2 การจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย

การจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคมของไทยยังไม่มีการแบ่งแยกออกมาอย่างชัดเจน การศึกษาผลกระทบทางสังคมจะแทรกอยู่ในบางส่วนของการศึกษาด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณภาพชีวิต โดยจะสามารถแบ่งแยกได้ดังนี้

1. การศึกษาด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์

1) สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน จะเป็นการศึกษาผลกระทบของโครงการที่มีต่อสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ที่มีต่อชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียง โดยดูจากปริมาณการใช้บริการและความสามารถในการให้บริการก่อนและหลังจากมีโครงการ

2) การคมนาคมขนส่ง เป็นการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากกิจกรรม หรือโครงการในด้านของคมนาคม ได้แก่ ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ โดยพิจารณาความสามารถในการรองรับกิจกรรมด้านการขนส่งในระหว่าง หรือหลังจากมีโครงการ ที่มีผลต่อวิถีชีวิตปกติของชุมชน เช่น ผลกระทบทางด้านจราจร ผลกระทบด้านเสียง ฝุ่นควัน ฯลฯ อันเกิดขึ้นเนื่องจากกิจกรรม

3) แผนการใช้ที่ดินรวมทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ การศึกษาจะพิจารณา รูปแบบการใช้ดินในด้านต่าง ๆ ในเขตพื้นที่โครงการ เช่น ที่อยู่อาศัย เกษตรกรรม พื้นที่สาธารณูปโภค

2. การศึกษาด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

1) สังคมและเศรษฐกิจ เป็นการศึกษาผลกระทบในด้านการเปลี่ยนแปลงด้านอาชีพของประชากร โอกาสการจ้างงานและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม วิถีชีวิตของคนในชุมชนในบริเวณใกล้เคียง หรือภายในพื้นที่โครงการ โดยการศึกษาจะต้องเสนอทางเลือกหรือแนวทางลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้วย

2) สุขภาพ เป็นการศึกษาสภาพรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิสถาปัตยกรรม และการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากโครงการที่มีผลกระทบต่อธรรมชาติ ทัศนียภาพ

3) โบราณสถานและโบราณวัตถุ เป็นการศึกษาผลกระทบของโครงการที่อาจมีต่อโบราณสถานและโบราณวัตถุ ในบริเวณรอบโครงการหรือพื้นที่โครงการ ซึ่งอาจเป็นการบุกรุกทำลายจากกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ

4) คุณค่าทางประเพณี และวัฒนธรรม เป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อวัฒนธรรม ประเพณี ที่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของชุมชน การศึกษาในด้านดังกล่าวจะมีความสำคัญในกรณีที่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มเชื้อชาติที่มีวัฒนธรรมของตน

5) การตั้งถิ่นฐานใหม่ จะเป็นการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการตั้งถิ่นฐานอันเป็นผลมาจากความเสียหายจากโครงการที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากโครงการ การศึกษาจะต้องศึกษาถึงแผนชดเชยความเสียหาย หรือค่าชดเชย

6) สาธารณสุขและความปลอดภัย เป็นการศึกษาของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อ สาธารณสุข และความปลอดภัยต่อชุมชน ตลอดจนมาตรการการแก้ไขที่จะลดความเสี่ยง หรือลดผลกระทบ

7) การพักผ่อนหย่อนใจ เป็นการศึกษาผลกระทบของโครงการที่มีต่อกิจกรรม พักผ่อนหย่อนใจของชุมชน อันเนื่องมาจากกิจกรรมของโครงการ เช่น เสี่ยงรบกวน ความสั่นสะเทือน การทำลายสุนทรียภาพ การศึกษาเป็นการดูระดับความเสียหายที่มีต่อกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจที่เป็นอยู่ ว่าได้รับผลกระทบจากโครงการอย่างไร

8) การใช้สถานที่สาธารณะ เป็นการศึกษาผลกระทบทางสังคมของโครงการที่มีผล ต่อการใช้ที่ดินสาธารณะที่อยู่ภายในชุมชน โดยดูจากการรบกวน หรือการสูญเสียกิจกรรมที่ทางชุมชนใช้ ประโยชน์จากที่สาธารณะ เช่น อุทยานแห่งชาติ สวนสาธารณะ

9) การศึกษา จะเป็นการศึกษาถึงรายละเอียดในด้านของการศึกษา ในด้านของระดับ การศึกษา สถานที่ศึกษาที่อยู่ภายในที่ชุมชนที่เป็นที่ตั้งโครงการ ตลอดจนความสามารถของสถานที่ศึกษา ในการรองรับการให้บริการต่อชุมชนและอาจมีเพิ่มขึ้นในกรณีที่ชุมชนต้องมีการขยายตัวภายหลังจาก สิ้นสุดการก่อสร้าง ในกรณีนี้จะต้องศึกษาถึงแผนการขยายการพัฒนาการศึกษาควบคู่ไปกับแนวโน้มการ เติบโตและการขยายตัวของประชากรประกอบกัน

10) ความปลอดภัยสาธารณะ เป็นการศึกษาถึงสภาพทั่วไปของความปลอดภัยภายใน ท้องถิ่น โดยการศึกษาจะพิจารณาจากรายงานสถิติด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน ที่ตั้งของโครงการ ตลอดจนการป้องกันอัคคีภัย แผนป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งการคาดการณ์ด้าน ผลกระทบทางความปลอดภัยอันเนื่องมาจากโครงการ

11) การย้ายที่อยู่อาศัย การศึกษาผลกระทบทางสังคมในด้านนี้จะเป็นส่วนสำคัญของการ ศึกษาผลกระทบทางสังคม เพราะผลกระทบจะมีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง วิถีชีวิต ทิศทางการเติบโตของชุมชนอย่างชัดเจน

การศึกษาถึงผลกระทบในด้านการย้ายที่อยู่อาศัยที่ผ่านมาจะต้องระบุถึงพื้นที่ และ จำนวนครัวเรือนที่จะต้องย้ายออกเนื่องจากโครงการ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการเกี่ยวกับการ ย้ายที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) การจัดหาพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ และสถานที่ประกอบอาชีพ
- 2) การสำรวจทางสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสถานภาพของ ครอบครัวย้ายที่ต้องอพยพ
- 3) ทางเลือกในการจัดตั้งถิ่นฐาน
- 4) การเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการเลือกสถานที่ตั้งถิ่นฐานใหม่

5) ข้อมูลอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้อพยพมีความมั่นใจในประโยชน์จากโครงการ / หรือการพิจารณาแผนในด้านการส่งเสริมอาชีพใหม่ในกรณีที่จะต้องเปลี่ยนอาชีพ / การจัดทำแผนชดเชยค่าเสียหายต่อทรัพย์สินในอันที่จะต้องย้ายออกจากพื้นที่ที่คาดการณ์ว่าจะเป็นพื้นที่ตั้งโครงการ³²

2.4.3 หลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบทางสังคม

ในการประเมินผลกระทบทางสังคมจะเน้นการศึกษาในประเด็นสำคัญ ๆ และในประเด็นที่ประชากรแสดงความกังวลห่วงใย มากกว่าที่จะเป็นการให้ข้อมูลและเป็นการประเมินผลกระทบทางสังคมทั่วไป ในการประเมินผลกระทบทางสังคมนั้นยังไม่มีมาตรฐานขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน ฉะนั้นการที่จะวัดว่าประเด็นใดเป็นประเด็นที่สำคัญนั้น จะกำหนดได้โดยการใช้กระบวนการหารือเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีความหมายอย่างแท้จริงกับผู้มีส่วนได้เสียในทุกกลุ่ม หรือจากการสรุปบทเรียนของโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันที่มีในประเทศและต่างประเทศ

ประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐาน การเวนคืนที่ดิน และการจ่ายค่าชดเชย โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชนดั้งเดิม ชนเผ่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนยากจน และผู้พิการถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากที่จะต้องได้รับการพิจารณาดูแลเป็นพิเศษ ส่วนระดับความสำคัญของผลกระทบด้านอื่น ๆ นั้นขึ้นอยู่กับข้อมูลทางเทคนิคและข้อพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญและความคิดเห็นของชุมชน ฉะนั้น หากโครงการได้ทำการประเมินแล้วมีความเห็นว่า จะเกิดผลกระทบที่รุนแรงในด้านใด โครงการจำเป็นต้องทำการศึกษารายละเอียดในประเด็นนั้น ๆ ให้ชัดเจน

การประเมินผลกระทบทางสังคมจะต้องทำควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นและการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ หากแต่ขอบเขตและรูปแบบของการวิเคราะห์ประเมินนั้นจะมีความแตกต่างกันตามขนาดประเภท ที่ตั้งของโครงการ ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และความเข้าใจของชุมชนท้องถิ่นต่อโครงการ

ในการประเมินผลกระทบทางสังคมแบบมีส่วนร่วมเบื้องต้นนั้น จะต้องทำในทุกโครงการในช่วงของการเตรียมโครงการ โดยผู้ศึกษาจะต้องประมวลข้อมูลประชากร สภาพเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพของชุมชน และประเมินสภาพสังคมของชุมชน เพื่อเป็นภาพรวมของชุมชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ การศึกษาจะตั้งข้อสังเกตและคาดการณ์ถึงผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้น พิจารณาความสัมพันธ์และสอดคล้องระหว่างข้อมูลของโครงการ และสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตโดยรวมของชุมชนและทำการหารือกับชุมชนเพื่อสร้างความเข้าใจและแสวงหาแนวคิดของชุมชนต่อโครงการในด้านต่าง ๆ

สำหรับโครงการที่มีความสลับซับซ้อนและคาดว่าจะมีผลกระทบทางสังคมต่อชุมชนทั่วไปในระดับที่รุนแรงต่อเนื่อง จะต้องมีการทำการประเมินผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่ระยะ

³²สถาบันนโยบายศึกษา, แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2539), หน้า 1-2 – 1-4.

เตรียมการของโครงการ การศึกษาจะต้องผสมผสานกับกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนและมีการ เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของ ชุมชน ขอบเขตการศึกษาจะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางการป้องกันและแก้ไขผลกระทบทาง สังคม³³

ในกระบวนการประเมินผลกระทบทางสังคมนั้น องค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งของการ ประเมินคือข้อเสนอแนะมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบในด้านต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วแนวทางของ โครงการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบทางสังคมหลัก ๆ ประกอบด้วย

1. ความพยายามหลีกเลี่ยง หรือลดโอกาสที่จะต้องโยกย้ายถิ่นฐานของชุมชน หากเป็นไปได้ โครงการควรจะพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้อื่น ๆ หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ต้องให้ความช่วยเหลือผู้อพยพให้ สามารถคงระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ ความสามารถในการเพิ่มรายได้และระดับผลผลิตของพวกเขาให้อยู่ในระดับเดิมหรือในระดับที่ดีขึ้น พยายามสนับสนุนให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และดำเนินการ โยกย้าย การให้ความช่วยเหลือนี้จะครอบคลุมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบที่มีปัญหาที่ดินทาง กฎหมายด้วย มาตรการจะรวมถึงการ โยกย้ายทางกายภาพ การสูญเสียที่ดินและทรัพย์สิน อันเป็นผลให้มีการ โยกย้ายหรือสูญเสียที่อยู่อาศัยการสูญเสียทรัพย์สินหรือการสูญเสียโอกาสในการเข้าถึงแหล่ง ทรัพยากร การถูกจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่สงวนหรือเขตคุ้มครองของรัฐ เช่น พื้นที่เดิมสามารถเข้าหา ทรัพยากรในป่าชายเลนใกล้เคียงได้ เมื่อถูกโยกย้ายสู่ที่อาศัยใหม่ ชุมชนต้องเสียโอกาสในการเข้าถึง ทรัพยากรในป่าชายเลนนั้น เป็นการสูญเสียแหล่งรายได้หรือผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและเป็นการ เพิ่มผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ที่ถูกโยกย้ายมากขึ้น

2. การเตรียมแผนและงบประมาณอย่างเพียงพอในการป้องกันและลดผลกระทบ แผนการลดผลกระทบนี้จะต้องมีการดำเนินการหารือกับประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่าง ใกล้ชิดงบประมาณในการทำแผนและการหารือกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างใกล้ชิดงบประมาณใน การทำแผนและการหารือกับชุมชนจะต้องรวมอยู่ในงบประมาณของโครงการ และการจ่ายค่าชดเชยควร จะมีการทำก่อนที่จะเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการ สำหรับแผนการป้องกันและลดผลกระทบด้าน อื่น ๆ นั้น ก็ควรที่จะมีการจัดทำอย่างใกล้ชิดกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีการจัด งบประมาณที่เพียงพอสำหรับเรื่องนี้เช่นกัน แผนการลดผลกระทบจากการ โยกย้าย และการเวนคืนที่ดิน นั้นจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมกรณีมีการ โยกย้ายถิ่นฐานและมีการจ่ายค่าชดเชย

3. การดำเนินการและการติดตามแผนการป้องกันและลดผลกระทบอย่างมีส่วนร่วม การ ดำเนินการและการติดตามแผนการป้องกันและลดผลกระทบเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความมั่นใจว่าได้มี การดำเนินการอย่างเพียงพอในการป้องกันและลดผลกระทบทางลบที่คาดการณ์ไว้ โครงการควรจะ สนับสนุนให้ชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามและประเมินผลนี้

³³สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม, หน้า 31-32.

4. การให้ข้อมูลข่าวสารและการหารือกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง การประเมินผลกระทบทางสังคมจะต้องใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการและสถานการณ์ และแนวคิดชุมชน การหารือเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีความหมายอย่างแท้จริงนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้แน่ใจว่ามาตรการการแก้ไขผลกระทบนั้นเพียงพอสามารถทำได้จริง และเป็นที่ยอมรับของชุมชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการให้ข้อมูลในระยะเวลาที่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงการอย่างต่อเนื่องก็เพื่อที่จะส่วนให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะช่วยในการประเมินความเสี่ยง และกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินการที่เป็นจริง และได้รับการยอมรับ กระบวนการให้ข้อมูลข่าวสารนั้นจะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียหลักของโครงการได้รับรู้และเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และองค์ประกอบหลักของโครงการตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกของโครงการ

การทำการศึกษผลกระทบทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับคน ชุมชน วิถีชีวิต วัฒนธรรมของท้องถิ่นและความสัมพันธ์ของคน และชุมชนในด้านต่าง ๆ เป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน ผู้ศึกษาจะต้องมั่นใจว่าได้ศึกษาแง่มุมที่สำคัญทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับโครงการอย่างดี ฉะนั้นเพื่อให้แน่ใจว่าการศึกษามีได้มองข้ามประเด็นทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นได้จากโครงการ ควรจะต้องมีการพิจารณาหลักการในการดำเนินงานดังนี้

1. การศึกษาควรที่จะให้นักสังคมศาสตร์ที่มีประสบการณ์เป็นผู้วางกรอบการศึกษาและการดำเนินการศึกษา
2. ผู้ศึกษาจะต้องมีแผนงานในการเข้าหาชุมชน การให้ข้อมูล และเทคนิคแนวทางการหารือกับชุมชน แผนงานนี้จะครอบคลุมการให้ข้อมูลข่าวสารและการหารือกับภาคประชาชนตั้งแต่ในขั้นแรกของการเตรียมโครงการจนถึงการติดตามประเมินผลโครงการ และมีการเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อที่จะเข้าใจขั้นตอน ระยะเวลา และประเด็นที่สามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. การศึกษาจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้ที่ได้รับผลกระทบในทางลบ โดยเฉพาะกรณีที่มีการโยกย้ายถิ่นฐาน การเวนคืนที่ดิน และการจ่ายค่าชดเชย
4. การศึกษาควรมุ่งเน้นที่จะหาแนวทางหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหา และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นมากกว่าการแก้ไขปัญหา
5. ใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้เทคนิคที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่
6. ทำการศึกษาผลกระทบทางสังคมเบื้องต้นและใช้ผลการศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับขอบเขตและจุดเน้นของการทำการประเมินผลกระทบทางสังคมแบบเต็มรูปแบบ³⁴

ปัจจัยร่วมที่การจัดทำ SIA จำเป็นต้องคำนึงถึง ซึ่งอาจถือเป็นข้อแนะนำในการทำ SIA ดังนี้

³⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม, หน้า 34-36.

เงื่อนไขด้านข้อมูล ระเบียบวิธีการวิเคราะห์จะต้องหาข้อมูลที่สอดคล้องกับความเป็นจริงเพื่อการตัดสินใจที่ดี การทำ SIA มิใช่เป็นเพียงแต่การหาข้อมูลเท่าที่มีอยู่ แต่ก็มีใช้การหาข้อมูลแบบครอบคลุม ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก หรือยากลำบากในการจัดทำการศึกษา “ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง” (relevant data) หมายถึงข้อมูลที่จำเป็นจะต้องมีอยู่หากต้องการตอบปัญหาให้ได้ว่าผลกระทบทางสังคมที่มีต่อพื้นที่ชุมชนมีลักษณะอย่างไร ใครได้ใครเสียอย่างไร

ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร การทำ SIA จะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางทรัพยากรและทางการเงิน อย่างไรก็ตาม การทำ SIA ข้อมมีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำทางด้านจริยธรรมในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามการใช้ระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่ซับซ้อนเกินไปน่าจะมีผลเสียมากกว่าผลดี

การวัดเชิงปริมาณและการวัดเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่นำมาพิจารณาในการจัดทำ SIA นั้น บางตัวก็วัดเป็นตัวเลข หรือให้ค่าเชิงปริมาณได้ ผู้วิเคราะห์จะต้องหลีกเลี่ยงการมีอคติในการเลือกใช้ข้อมูล ส่วนข้อมูลที่วัดเชิงปริมาณไม่ได้ นั่น ก็ต้องระมัดระวังเช่นกันในการหลีกเลี่ยงการให้ค่าตามอำเภอใจหรือโดยมีอคติ

การย่อยข้อมูล ข้อมูลบางชนิดเป็นข้อมูลรวม หากไม่มีการกระจายย่อยออกไปแล้วก็จะมีส่วนต่อการวิเคราะห์ได้ แต่การย่อยกระจายข้อมูลนั้นก็ไม่ว่าจะลงไปในละเอียดเกินความเหมาะสมเพราะทำให้เกิดความซับซ้อนมากเกินไป

การคาดความเป็นไปได้ของการเกิดผลกระทบ การจัดทำ SIA นั้น ถ้าสามารถคาดคะเนความเป็นไปได้ว่าจะเกิดผลกระทบอะไร อย่างไร ที่ไหน กับใคร ก็ช่วยในการวิเคราะห์เพื่อเสนอทางเลือกเป็นอย่างมาก การคาดคะเนนี้ควรทำในลักษณะความมากน้อย หรือโอกาสความเป็นไปได้สูง กลาง ต่ำ นอกจากนั้นควรระบุเงื่อนไขที่ผลกระทบมีโอกาสเกิดขึ้นได้ด้วย

ความสำคัญของผลกระทบ การระบุให้ชัดเจนว่าผลกระทบแต่ละด้านหรือแต่ละเรื่องมีความสำคัญมาก น้อย อย่างไร ผู้จัดทำพึงระลึกว่าความสำคัญ ไม่สำคัญมาก น้อย หรือ โอกาสความเป็นไปได้ว่าเป็นไปได้สูง กลาง และต่ำ นอกจากนั้นควรระบุเงื่อนไขที่ผลกระทบมีโอกาสเกิดขึ้นได้ด้วย

การวิเคราะห์ความอ่อนไหว ถ้าการคาดคะเน ฉายภาพมีความไม่แน่นอนสูง ผู้จัดทำ SIA ควรเสนอทางเลือกอื่น ๆ ในการพิจารณาสำหรับตัวแปรที่มีความไม่แน่นอนสูงด้วย

ความคงที่ เมื่อสามารถวัดลำดับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แล้ว มาตรการในการดูแลความคงที่ที่จะช่วยชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในตัวแปรต่าง ๆ จะต้องมีความคงที่เพียงใด จึงจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในผลกระทบลำดับต่อ ๆ มา

โครงสร้างรายงานการศึกษาที่ลดหลั่นเป็นชั้น ๆ การจัดทำ SIA นั้นจะต้องรู้จักแบ่งข้อมูลให้ลดหลั่นเป็นชั้น ๆ ไป โดยเริ่มด้วยการสรุปเพื่อให้ฝ่ายบริหารอ่านไปจนถึงการมีบทคัดย่อ การแจกแจงข้อมูลอย่างละเอียดและเสนอระเบียบวิธีการวิเคราะห์ โดยมีข้อมูลทางวิชาการในภาคผนวกอย่างละเอียดด้วย

สมมุติฐานทางคุณค่า การตั้งสมมุติฐานเชิงคุณค่าจะต้องปรากฏอยู่ในบทคัดย่อเสมอ รวมทั้งการอภิปรายข้อจำกัดทางระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่มีอยู่ในการวิเคราะห์นั้นด้วย

มาตรการลดผลกระทบควรเกี่ยวกับผลกระทบด้านลบ และรวมค่าเสียหายที่ต้องเกิดขึ้นในการแก้ไขผลกระทบนั้นด้วย

ความสามารถในการสื่อความหมาย การเสนอผล SIA ควรกระทำในลักษณะที่ชัดเจน เข้าใจง่ายต่อผู้ตัดสินใจ และประชาชนทั่วไป โดยมีรูปแบบที่ผู้สนใจเกี่ยวข้องสามารถเข้าใจได้ ดังนั้น ศัพท์ทางเทคนิคจึงควรจัดไว้ในภาคผนวก

การแลกเปลี่ยนความเห็นอย่างเปิดเผย การเสนอ SIA ในรูปแบบและการเขียนควรทำในลักษณะที่ช่วยให้สาธารณชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูลและประสบการณ์ได้โดย ขกประเด็นสำคัญ ๆ ทางสังคมที่เกี่ยวกับการพัฒนา การทำ SIA มิใช่การทำแบบฝึกหัดวิเคราะห์ทางเทคนิคที่ช่วยขจัดหรือให้เกิดข้อขัดแย้งปัญหาทางนโยบาย แต่เป็นการเอื้ออำนวยให้คนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมได้อย่างมีข้อมูลและสามารถอภิปรายถึงทางเลือกร่วมกันได้

การสร้างความเข้าใจ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์ควรส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจได้โดยง่าย ไม่ใช่สร้างความซับซ้อนยุ่งยาก

ความน่าเชื่อถือสมจริง ระเบียบวิธีการวิเคราะห์ SIA น้อยรายมากที่ได้รับการตรวจสอบ ภายหลังการวิเคราะห์สถานการณ์เมื่อมีการเริ่มโครงการไปแล้ว ดังนั้น จึงควรมีการตรวจสอบว่าเกิดอะไร ขึ้นบ้าง เมื่อเกิดการพัฒนาไปแล้วใกล้เคียงกับ SIA ได้ระบุไว้หรือไม่ เพราะการตรวจสอบหลังที่เกิดผล การพัฒนาอย่างที่เราเรียกว่า ex-post analysis นี้ จะช่วยพัฒนาระเบียบวิธีการของ SIA ได้มาก

ประเด็นสุดท้ายนี้เองเป็นข้อจำกัดอันสำคัญยิ่งของการพัฒนา SIA เพราะไม่ค่อยมีผู้สนใจ เอาใจใส่ในการตรวจสอบผลภายหลังการพัฒนาโครงการมากเท่าใด SIA จึงอาจผิดพลาดไปจากผลที่ เกิดขึ้นจริงมาก แต่ไม่มีการทบทวน ทำให้ตัวแบบที่นำมาใช้ไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีพลังมากขึ้น เหตุที่ เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากผู้จัดทำ SIA ส่วนใหญ่เป็นนักวางแผน และลูกค้าที่รับบริการ SIA ก็เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และหน่วยงานราชการ ซึ่งมีความต้องการเร่งด่วนที่จะนำผลการประเมินไปตัดสินใจ เมื่อ ผ่านการตัดสินใจในเรื่องหนึ่งไปแล้วก็ไปเริ่มเรื่องอื่นต่อไป³⁵

การประเมินผลกระทบทางสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดระบุชัดเจนให้มีการ ทำการประเมินทางสังคม เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังไม่มี หน่วยงานหลักที่เข้ามาดูแล หรือรับผิดชอบในการประเมินผลกระทบทางสังคมโดยตรง เพื่อยังผลให้การประเมินผลกระทบทางสังคมมีการดำเนินการอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการบัญญัติหรือเพิ่มกฎหมายในส่วนของการประเมินผลกระทบทางสังคม และให้มีหน่วยงาน หลักในการดูแล ควบคุมการประเมินผลกระทบทางสังคมอีกด้วย

³⁵ สถาบันนโยบายศึกษา, เรื่องเดิม, หน้า 2-103 – 2-105.

2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบ มีดังนี้

2.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยภายใต้การคุ้มครองนี้รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) โดยตรง โดยกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ขึ้นว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพนั้นจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้³⁶ และนอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายให้รัฐบาลต้องปฏิบัติในการใช้ที่ดิน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁷ และบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม³⁸

³⁶มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

³⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 85.

³⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 290.

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยตรงในมาตรา 67 วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้รับการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ เมื่อทำการเปรียบเทียบกับบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งสองฉบับแล้วพบว่าได้เพิ่มขอบเขตของผลกระทบขึ้นมาให้ครอบคลุมไปถึง “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “สุขภาพ” ทั้งนี้ได้เพิ่มกลไกการจัดให้มี “กระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย” เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตดำเนินการอีกด้วย

2.5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน 3 หลักการใหญ่ คือ หลักธรรมรัฐ³⁹ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะใช้ความผิดและโทษทางอาญาเป็นแนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม หากแต่จะมุ่งที่จะใช้มาตรการในทางนโยบาย การวางแผน และการบริหาร การกำหนดหลักความรับผิดชอบทางปกครอง และหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดทางแพ่ง และสภาพบังคับของกฎหมายในทางเศรษฐกิจเป็นหลักสำคัญสำหรับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการควบคุมมลพิษ ก็คือการนำหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ซึ่งเป็นหลักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายของผู้ก่อให้เกิดมลภาวะตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีดังต่อไปนี้

1. หลักผู้ก่อมลภาวะมีหน้าที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในมาตรา 68 มาตรา 70 ถึง มาตรา 72 มาตรา 90 มาตรา 91 มาตรา 105 อันได้แก่ การกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภทมีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ⁴⁰ บางประเภทมีหน้าที่

³⁹ หลักธรรมรัฐ หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

⁴⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 68.

ต้องก่อสร้าง ดัดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียบางประเภทมีหน้าที่ต้องจัดตั้งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดน้ำเสียรวมที่มีอยู่ และการกำหนดค่าปรับสำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสีย เป็นต้น

หลักความรับผิดชอบในทางแพ่ง ซึ่งมีบทบัญญัติอยู่ในมาตรา 96 อันกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นเสียแต่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม หรือการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

2. ความรับผิดชอบในค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในมาตรา 97 อันกำหนดให้ผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐบาลตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับการบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ทดแทนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่ถูกยกเลิกไป โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปัจจุบันฉบับนี้ คือการที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นยังไม่มีมาตรการควบคุมและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียง รัฐจึงเห็นสมควรปรับปรุงใหม่โดย

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนในมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการทำงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴¹

2.5.3 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เกิดจากแนวคิดที่ต้องการปฏิรูประบบสุขภาพของคนไทยใหม่ให้เข้าใจในความหมายของคำว่า “สุขภาพ” ให้กว้างขึ้น และให้เกิดแนวคิดเรื่อง “สร้างนำซ่อม” แก่ประชาชน กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าโรงพยาบาลคือที่ซ่อมสุขภาพ แต่การสร้างสุขภาพจะต้องสร้างที่ตัวบุคคลและชุมชน การดูแลสุขภาพโดยภาพรวมไม่ควรถือเป็นภาระของแพทย์ และกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น แต่ประชาชนต้องมีส่วนช่วยกันเพื่อเสริมสร้างให้เกิดระบบสุขภาพที่ดีในสังคมไทย⁴²

สาระสำคัญของพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ⁴³

1. ความหมายของคำว่า “สุขภาพ” สุขภาพ หมายความว่า สุขภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล ทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ

“ระบบสุขภาพที่พึงประสงค์” เป็นระบบที่มีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม เคารพในคุณค่า และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และนำไปสู่ความเท่าเทียมกัน มีโครงสร้างครบถ้วนและมีการทำงานที่สัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างมีบูรณาการ มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ควบคุมค่าใช้จ่าย ตรวจสอบได้ และรับผิดชอบร่วมกันอย่างสมานฉันท์ มีปัญญาเป็นพื้นฐาน เรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยสอดคล้องกับวิถีชีวิตและสังคม รวมทั้งสามารถพึ่งตนเองได้อย่างเหมาะสม ยั่งยืน

2. สิทธิ หน้าที่ และความมั่นคงด้านสุขภาพ มีการกำหนดสิทธิในการดำเนินชีวิต และดำรงชีพในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเอื้อต่อสุขภาพ กรณีบุคคลใดอยู่ในภาวะที่ได้รับอันตรายถึงชีวิตบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือรีบด่วนจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขในทันทีตามความจำเป็น โดยไม่คำนึงว่าบุคคลจะร้องขอความช่วยเหลือหรือไม่ก็ตาม สิทธิที่จะเลือกตายอย่างสงบในบั้นปลายชีวิต ไม่ถูกยึดความตายหรือแทรกแซงการตายเกินความจำเป็นด้วยเครื่องมือต่าง ๆ การรับรองสิทธิต่าง ๆ กระทำได้โดยให้บุคคลนั้นแสดงความจำนงล่วงหน้าได้

⁴¹ ทักษะ อรเอก, “ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2550), หน้า 17-22.

⁴² ภัสรา บุญรัตนกิจ, พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เหมือนหรือต่างกับ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ, ใน <http://learners.in.th/blog/patsara03/30152>, access date 5 January 2009.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

3. หน้าที่ด้านสุขภาพ บุคคลและชุมชนมีหน้าที่สร้างเสริมสุขภาพของตนเองและคนในชุมชน อีกทั้งต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ทำให้เกิดปัญหาที่คุกคามสุขภาพตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ

4. การบริการสาธารณสุข และการควบคุมคุณภาพ ได้มีการกำหนดให้การบริการสาธารณสุขต้องเป็นไปในทิศทางสร้างเสริมสุขภาพหลัก บนพื้นฐานของสุขภาพพอเพียงและไม่เป็นไปเพื่อแสวงกำไรทางธุรกิจ บริการต้องเป็นระบบที่มีคุณภาพ มีความปลอดภัย มีความเป็นธรรม ควบคุมค่าใช้จ่ายได้ ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย มีหลายแบบแผนให้ประชาชนเลือก

5. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ และข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพต้องอยู่บนพื้นฐานของการให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ให้ความคุ้มครองทั้งการใช้บริการสาธารณสุข และการใช้ผลิตภัณฑ์ด้านสุขภาพ สำหรับข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพต้องได้รับการส่งเสริมและพัฒนาเพื่อให้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของระบบสุขภาพแห่งชาติ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงองค์ความรู้รวมทั้งข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพด้วย

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 5⁴⁴ บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ มาตรา 10⁴⁵ ให้นหน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเมื่อกรณีจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน มาตรา 11⁴⁶ ให้บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความเห็น

⁴⁴มาตรา 5 บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง

⁴⁵มาตรา 10 เมื่อมีกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว

การเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

⁴⁶มาตรา 11 บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ

บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว

ของตนในเรื่องดังกล่าว และมาตรา 25 (5)⁴⁷ ให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ



⁴⁷มาตรา 25 ให้ คสช. มีหน้าที่และอำนาจต่อไปนี้

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับระบบสุขภาพแห่งชาติและผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

บทที่ 3

องค์กรระหว่างประเทศว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม และการประเมินผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ

3.1 การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักของ IAIA

การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักของ IAIA อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1.1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักของ IAIA⁵²

IAIA หรือ The International Association for Impact Assessment เป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศทำงานเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ จัดตั้งขึ้นปี ค.ศ. 1980 โดยมีความหลากหลายในการประเมินผลกระทบ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ หรือการประเมินผลกระทบทางสังคม IAIA เกี่ยวข้องกับประชาชนจากหลากหลายอาชีพ โดยสมาชิกของ IAIA มีทั้งนักวางแผนจัดการ นักวางแผนนโยบายสาธารณะ ที่ปรึกษาของรัฐ หรือเอกชน และปัจจุบัน IAIA มีสมาชิกกว่าร้อยประเทศ

IAIA ได้ให้ความหมายโดยทั่วไปของ SIA คือการวิเคราะห์ การตรวจสอบและการจัดการผลกระทบทางสังคมของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สามารถเข้าใจคำว่า SIA ได้ในหลายระดับ

1. การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA)⁵³ คือ ขอบเขตของการวิจัยและปฏิบัติ หรือกระบวนการที่ประกอบไปด้วยองค์ความรู้ เทคนิค และคุณค่า หรือ

2. ในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ หรือเครื่องมือ SIA คือขั้นตอนที่สมาชิกต้องปฏิบัติตามเมื่อต้องลงมือทำการประเมินผลกระทบทางสังคมของโครงการที่วางแผนไว้ว่าจะเกิดขึ้น หรือเมื่อต้องมีการปรับกลยุทธ์สำหรับการดำเนินการตรวจสอบ หรือจัดการผลกระทบต่าง ๆ ต่อไป

SIA ครอบคลุมถึง กระบวนการในการวิเคราะห์ การตรวจสอบและการจัดการผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ หรือสิ่งที่วางแผนให้เกิดขึ้น (นโยบาย โปรแกรม แผน โครงการ) และขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมใด ๆ ที่เกิดขึ้นมาจากสิ่ง

⁵²International Association for Impact Assessment, IAIA, at <http://www.iaia.org/modx/index.php?id=318>, access date 4 September 2008.

⁵³ต่อไปจะเรียกว่า SIA

กล่าวไว้แล้วข้างต้น วัตถุประสงค์ขั้นต้นของ SIA คือเพื่อให้สภาพแวดล้อมของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ มีความยั่งยืน และมั่นคงมากขึ้น

เป้าหมายของการประเมินผลกระทบทางสังคม คือ ก่อให้เกิดสภาพนิเวศ วัฒนธรรมทางสังคม และเศรษฐกิจ อยู่ในภาวะแวดล้อมที่มีความยั่งยืนและมีเหตุผล

ดังนั้น การประเมินผลกระทบจึงเป็นการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน และสร้างอำนาจ สร้างศักยภาพ และพัฒนาเสาหลักทางสังคม (เครือข่ายทางสังคมและความไว้วางใจ)

การริเริ่มทัศนคติในการพัฒนาและผลลัพธ์ของการพัฒนาที่ดีขึ้นไม่ใช่แค่การกำหนดหรือการทำให้ดีขึ้นซึ่งผลลัพธ์เชิงลบหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ ช่วยชุมชนและผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องให้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนา และทำให้มั่นใจว่าจะมีการเพิ่มขยายของผลลัพธ์ในเชิงบวก ซึ่งสำคัญกว่าการพยายามลดอันตรายที่จะเกิดจากผลกระทบในแง่ลบ

หลักการของการประเมินผลกระทบทางสังคมนั้น ให้สามารถประยุกต์ได้กับกับสิ่งที่ได้วางแผนไว้ และสามารถปรับใช้กับตัวแสดงที่มีขอบข่ายกว้างได้ โดยไม่จำกัดอยู่เพียงกรอบแห่งกฎหมาย

SIA ได้รับการสนับสนุนเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย แผน และโครงการ เพื่อเป็นการรับประกันว่าจะเกิดผลประโยชน์สูงสุดในการพัฒนา ในราคาที่ต่ำสุด

ขั้นตอนการทำการประเมินผลกระทบทางสังคมของ IAIA⁵⁴

1. เข้าร่วมในการออกแบบ สิ่งแวดล้อมของโครงการ หรือกิจกรรมที่วางไว้ว่าจะทำ
2. กำหนดตัวบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์และได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ
3. อำนวยความสะดวก และประสานกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม
4. เตรียมข้อมูลและวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของพื้นที่โครงการ เพื่อให้สามารถตีความการตอบสนองต่อสิ่งแทรกแซง และเพื่อที่จะมองเห็นผลกระทบในภาพรวม
5. รวบรวมข้อมูลแนวราบ (ประวัติสังคม) เพื่อใช้ในการประเมินหรือตรวจสอบ กระบวนการประเมินผลกระทบของโครงการ หรือกิจกรรมที่วางไว้
6. สร้างภาพที่สมบูรณ์ของบริบทวัฒนธรรมท้องถิ่น และปรับปรุงความเข้าใจ ทัศนคติของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่าชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมที่วางไว้อย่างไร
7. ระบุและอธิบายขอบเขตของกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ
8. ทำนาย หรือวิเคราะห์สิ่งที่อาจเป็นผลกระทบและการตอบสนองที่อาจเกิดขึ้นของผู้มีส่วนได้เสียที่ต่างประเภทกัน

⁵⁴International Association for Impact Assessment, social impact assessment, at <http://www.iaia.org>

/sia, access date 4 September 2008.

9. ช่วยเหลือในการประเมินและการเลือกทางเลือก (รวมทั้งการเลือกว่าจะไม่พัฒนาด้วย)
10. ช่วยเหลือในการเลือกพื้นที่โครงการ
11. แนะนำมาตรการที่เหมาะสม
12. ช่วยในการประเมินกระบวนการ และเตรียมคำแนะนำเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน (ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน)
13. อธิบายเกี่ยวกับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา
14. พัฒนากลยุทธ์ที่เหมาะสมเพื่อใช้กับผลกระทบที่เล็ก หรือผลกระทบส่วนที่เหลือ
15. สนับสนุนการพัฒนาทักษะ และสร้างความสามารถในชุมชน
16. ให้คำแนะนำเรื่องระบบที่เหมาะสมและประสานการจัดการกับทุกฝ่าย
17. ช่วยเหลือในการวางแผนและการใช้ระบบตรวจสอบและโปรแกรมการจัดการ

3.1.2 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสังคมของ IAIA⁵⁵

ในปี 1994 คณะกรรมการระหว่างประเทศที่รับผิดชอบการพัฒนาแนวทางและหลักการของ SIA ของ IAIA หรือ The International Association for Impact Assessment ได้เสนอแนวทางและหลักเกณฑ์การทำ SIA ไว้ดังนี้

1. พัฒนาระบวนการช่องทาง และวิธีการที่ผู้รับผลกระทบทุกฝ่ายจะได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการ ในที่นี้หมายถึง ผู้ที่อยู่ในบริเวณโครงการ ผู้ที่จะได้ฟังเสียง ได้กลิ่น และมองเห็นโครงการ ผู้ที่ต้องอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย ผู้ที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ค่าครองชีพ ภาษีสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการ

ผู้ศึกษาจะต้องสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อระบุผลกระทบ สิ่งที่จะเป็นข้อกังวล ปัญหา และวิถีทาง วิธีการที่ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนการตัดสินใจ การจัดการประชุมสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นแต่ไม่เพียงพอในการเก็บข้อมูลเหล่านี้ การสำรวจเบื้องต้นน่าจะช่วยในการระบุกลุ่มผู้รับผลกระทบและวิธีการที่จะจัดแนวทางการมีส่วนร่วมตลอดระยะเวลาของโครงการได้

2. การระบุลักษณะโครงการโดยสังเขป พร้อมรายละเอียดทางเลือกโครงการ ซึ่งประกอบด้วยที่ตั้งโครงการ การใช้ที่ดิน ความต้องการสาธารณูปโภค กำหนดการก่อสร้าง จำนวนคนงานก่อสร้างในระยะเวลาต่าง ๆ ขนาดและรูปร่างทางกายภาพของโครงการ ความต้องการแรงงานท้องถิ่นในระยะเวลาต่าง ๆ ทรัพยากรจากสถาบันต่าง ๆ

⁵⁵ สถาบันนโยบายศึกษา, เรื่องเดิม, หน้า 2-98 – 2-103.

3. แสดงข้อมูลสภาพ baseline data ของพื้นที่ baseline data คือ สภาพปัจจุบันและแนวโน้มของชุมชน ณ ที่ตั้งโครงการในกรณีที่ไม่มีโครงการ ข้อมูลดังกล่าวต้องแสดง

1) ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน กับสภาพแวดล้อมทางชีวภาพและกายภาพทั้งในแง่การใช้ทรัพยากรที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ นันทนาการ สุนทรียภาพ หรือมีความหมายพิเศษต่อชนบางกลุ่ม ตลอดจนลักษณะแบบแผนการใช้ชีวิต ความสัมพันธ์ในชุมชน กลุ่มทางสังคม ทักษะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากร

2) ประวัติ ภูมิหลัง การตั้งถิ่นฐาน การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร ประสิทธิภาพเกี่ยวกับการพัฒนา ความรุ่งเรืองและความตกต่ำ การจ้างงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี เรื่องที่เป็นเรื่องที่น่าสนใจของชุมชน ตลอดจนประสบการณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) ทรัพยากรการเมืองและสังคม การกระจายตัวของอำนาจ ความสามารถของสถาบันองค์กรต่าง ๆ เครือข่ายความร่วมมือความสัมพันธ์ และการแบ่งฝักฝ่าย ลักษณะประชากรทั้งด้านอายุและเชื้อชาติ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับเหนือและระดับล่าง

4) วัฒนธรรม ทักษะ และสภาพทางสังคมวิทยา-จิตวิทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับโครงการ ความเชื่อมั่นศรัทธาในสถาบันทางการเมืองและสังคม พฤติกรรมการเสี่ยง ความสามารถในการปรับตัว การรับรู้ทางวัฒนธรรม คุณภาพชีวิต และคุณค่าของชุมชน

5) ลักษณะของประชากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มต่าง ๆ ที่จะสัมพันธ์และรับผลจากโครงการ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน การจ้างงาน บ้านพักอาศัย สาธารณูปโภค ขนาดครัวเรือน และโครงสร้างอายุของครอบครัว การอพยพย้ายถิ่น

ผู้ศึกษาจะต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับการสร้าง baseline data ให้เหมาะสมกับขนาดและผลกระทบของโครงการ การศึกษาเอกสาร ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ การใช้ผลการศึกษาภาคสนามในอดีต และการเยี่ยมชมสภาพปัจจุบันเป็นสิ่งจำเป็น และควรทำ rapid appraisal และการสำรวจขั้นต้นด้วย

4. การกำหนดกรอบ จะเกิดภายหลังที่ผู้ศึกษาได้รับข้อมูลด้านเทคนิคเกี่ยวกับโครงการแล้ว กล่าวคือเป็นการระบุขอบเขตผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นโดยอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับผลกระทบ

ภายหลังจากการกำหนดกรอบ ขั้นต้นแล้ว ผู้ศึกษา SIA จะเลือกตัวแปร SIA ที่สำคัญมาศึกษาในรายละเอียดขึ้น โดยพิจารณาจากมุมมองของหน่วยงานเจ้าของโครงการและผู้ได้รับผลกระทบ

การพิจารณาเลือกตัวแปรที่สำคัญในแต่ละโครงการจะอาศัยแนวทางดังนี้

- 1) โอกาสในการเกิดผลกระทบนั้น ๆ
- 2) จำนวนผู้รับผลกระทบ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือชนกลุ่มน้อยที่ต้องรับผลกระทบ
- 3) ระยะเวลาของผลกระทบ
- 4) ความเข้มข้นของผลกระทบ
- 5) ความเป็นไปได้ในการแก้ไขหรือลดผลกระทบ

- 6) โอกาสในการก่อให้เกิดผลกระทบลำดับรอง ผลกระทบทางอ้อม และผลกระทบ

สะสม

- 7) ความสำคัญที่มีต่อการตัดสินใจ
- 8) ความไม่แน่นอนของผลกระทบ
- 9) ความสนใจของสาธารณชนในประเด็นดังกล่าว

5. การคาดการณ์ผลกระทบ การคาดการณ์จะแสดงโดยเสนอสภาพการณ์ที่มีและไม่มีโครงการและผลต่าง ๆ ทั้งนี้โดยอาศัยแหล่งข้อมูล 5 แหล่งด้วยกัน

- 1) ข้อมูลของเจ้าของโครงการ
- 2) ประสบการณ์ของโครงการที่คล้ายกัน บทความ และการประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ⁵⁶ของโครงการดังกล่าว

- 3) ข้อมูลสำมะโนประชากรและสถิติ
- 4) เอกสารข้อมูลทุติยภูมิ
- 5) ข้อมูลภาคสนาม การสัมภาษณ์ การรับฟังสาธารณะ การประชุม การสำรวจทาง

สังคม

วิธีการเปรียบเทียบสภาพการณ์ที่มีและไม่มีโครงการอาจทำได้หลายแบบ คือ

- 1) การเปรียบเทียบ
- 2) การใช้แนวโน้มปัจจุบันเป็นฐาน โดยสมมุติฐานว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงคงที่
- 3) สร้างตัวแบบจำลองโดยใช้การเพิ่มของประชากรเป็นตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงใน

ปัจจัยอื่น ๆ

4) การสร้างสถานการณ์จำลอง ซึ่งอาจเป็นการใช้เหตุผลจากสถานการณ์สมมุติ หรือการใช้ประสบการณ์จากกรณีที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเป็นเกณฑ์มาปรับให้เข้ากับกรณีที่กำลังพิจารณา

- 5) การให้ปากคำ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับสถานการณ์จำลองต่าง ๆ

- 6) การสร้างตัวแบบจำลองโดยคอมพิวเตอร์ โดยใช้สูตรคำนวณที่มีการให้น้ำหนักตัว

แปรต่าง ๆ

- 7) การระบุโอกาสในอนาคตที่ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากโครงการ

จะเห็นได้ว่าประสบการณ์ในอดีตและกรณีศึกษาต่าง ๆ มีความสำคัญมาก ความแตกต่างระหว่างกรณีหนึ่งและอีกกรณีหนึ่งเป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญเพราะเป็นสิ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการคาดการณ์ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิและเอกสารต่าง ๆ มีความสำคัญในแง่การนำเสนอสภาพปัจจุบันของพื้นที่

⁵⁶ต่อไปจะเรียกว่า EIA

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มีนัยสำคัญที่เป็นการนำเสนอความคิดเห็น ประโยชน์ และ ความรู้ความเข้าใจในการที่แตกต่างหลากหลายของผู้รับผลกระทบ ควรจะได้มีการบันทึกความคิดเห็น ของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ไว้ด้วย พึงสังเกตว่าคำให้การในการประชุมสาธารณะต่าง ๆ นั้นจะใช้เพื่อการ คาดการณ์ไม่ได้ แต่จะเป็นประโยชน์ในการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้รอบด้านและควรนำมา พิจารณาด้วย

6. การคาดการณ์ปฏิกิริยาต่อผลกระทบ ส่วนนี้เป็นส่วนที่มักถูกละเลยในการทำ SIA แต่ เป็นส่วนที่มีความสำคัญเพราะทัศนคติและการกระทำต่าง ๆ ของกลุ่มที่จะรับผลกระทบมีความสำคัญต่อ การดำเนินโครงการ

ข้อมูลส่วนนี้จะได้จากการสัมภาษณ์ว่าผู้รับผลกระทบคิดว่าจะทำอย่างไร แต่ควร ตระหนักว่าข้อมูลส่วนนี้จะมีความไม่แน่นอนสูง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพลวัตและลักษณะความสัมพันธ์ทาง สังคมและการเมืองของกลุ่มผู้รับผลประโยชน์

7. การคาดการณ์ถึงผลกระทบทางอ้อม และผลกระทบสะสม ผลกระทบทางอ้อมมักเป็น ผลกระทบสืบเนื่องจากผลกระทบทางตรงและเกิดภายหลัง ส่วนผลกระทบสะสมคือผลกระทบรวมที่เกิด จากผลกระทบที่เกิดขึ้นทีละเล็กละน้อยตลอดช่วงระยะเวลานับจากอดีตถึงปัจจุบัน และอนาคต ซึ่งจะ คาดการณ์ขอบเขตได้ยาก แต่ก็ควรระบุไว้ใน SIA เท่าที่ทำได้

8. การคาดการณ์ผลกระทบของทางเลือกอื่น ๆ เมื่อได้มีการแนะนำของทางเลือกใด ๆ ก็ ต้องคาดการณ์ของทางเลือกนั้น ๆ ไว้ด้วย แม้ว่าอาจจะไม่ต้องศึกษาละเอียดเท่าทางเลือกที่เข้าของ โครงการนำเสนอ การสร้างสภาพการณ์จำลอง และความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญน่าจะเป็นแนวทางสำคัญใน การศึกษาส่วนนี้

9. การนำเสนอแนวทางลดผลกระทบ การลดผลกระทบอาจทำได้โดยการปรับเปลี่ยน โครงการหรือการดำเนินการ การชดเชยผลกระทบโดยการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร ทดแทน ตลอดจนการสร้างโอกาสใหม่ ๆ ชดเชยโอกาสที่สูญเสียไป มาตรการลดผลกระทบควรจะ นำเสนอประกอบทางเลือกที่ได้รับการพิจารณา การนำเสนอมาตรการลดผลกระทบควรครอบคลุมถึง มาตรการที่หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วน

การนำเสนอมาตรการลดผลกระทบควรคำนึงถึงขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) หลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบทั้งหมด
- 2) ในกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ต้องพยายามลดผลกระทบให้น้อยที่สุด
- 3) พยายามชดเชยความเสียหายอันเกิดจากผลกระทบทางลบ

ในการพยายามที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบนั้น จะต้องพิจารณาว่าจะสามารถ ปรับเปลี่ยนโครงการเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบดังกล่าวหรือไม่

10. การติดตามตรวจสอบผลกระทบ ควรจะได้พัฒนาแผนการติดตามตรวจสอบดูว่า ผลกระทบเบี่ยงเบนไปจากที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ มีผลกระทบอื่นที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้เกิดขึ้นหรือไม่ การ

ติดตามตรวจสอบมีความสำคัญมากสำหรับโครงการที่มีความไม่แน่นอนสูง และในกรณีที่ไม่สามารถติดตามผลได้ก็ควรระบุข้อจำกัดนี้ไว้ในข้อตกลงการลดผลกระทบด้วย (ถ้ามี)

3.2 การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในด้านความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคม กฎหมายที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสังคม และขั้นตอนการจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคม มีดังนี้

3.2.1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา

นโยบายการประเมินผลกระทบทางสังคมได้เริ่มจัดทำครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายทศวรรษที่ 70 ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของโครงการต่างๆที่มีผลกระทบต่อบุคคล กลุ่มคน หรือชุมชน การประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะตามมาหลังจากที่จะเริ่มต้นโครงการต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสังคม รูปแบบการใช้ชีวิต ความเชื่อ และอื่นๆ โครงการดังกล่าวที่จะต้องผ่านการประเมินผลกระทบก่อนที่จะเริ่มต้นดำเนินงานใดๆ ได้แก่ โครงการการก่อสร้างถนนใหม่ นิคมอุตสาหกรรม เขื่อน ท่าเรือ สนามบิน และรวมไปถึงโครงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนประกอบสำคัญในการวางแผนและตัดสินใจโครงการต่างๆที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม และมีประเด็นสำคัญที่ช่วยในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในปัจจุบันนี้ ผู้วางแผนและผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจของหน่วยงานราชการต่างๆ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้าใจถึงผลกระทบทางสังคมที่ตามมาของโครงการ แผนงาน และนโยบายต่างๆ เพื่อที่ตอบสนองความต้องการดังกล่าว นักสังคมศาสตร์ ได้ก่อดังคณะกรรมการระหว่างองค์กร (Inter-organizational Committee) เพื่อที่จะชี้แจงข้อปฏิบัติสำหรับ การประเมินผลกระทบทางสังคม ที่ธุรกิจจะต้องสามารถบอกจำนวนและแสดงมูลค่าเป็นตัวเงินของผลกระทบที่ธุรกิจนั้นมีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

โดยความหมายของคำว่า ผลกระทบทางสังคม คือผลตามมาที่กระทบต่อมนุษย์ในเรื่องการใช้ชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการกระทำจากของส่วนราชการหรือเอกชน ทั้งนี้คำว่า ผลกระทบทางสังคมยังหมายถึง ผลกระทบต่อวัฒนธรรมซึ่งรวมไปถึง การเปลี่ยนแปลงของแบบแผนการใช้ชีวิต และความเชื่อซึ่งมนุษย์ใช้ในการแนะนำแนวทาง และตัดสินใจตนเองและผู้อื่นในสังคม

อย่างไรก็ตามคำว่าผลกระทบทางสังคม ยังถูกให้คำจำกัดความว่า ความพยายามที่จะประเมิน หรือ คาดคะเนผลกระทบต่อสังคมล่วงหน้า ซึ่งอาจเกิดจากผลของนโยบายต่างๆ และการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมถึงสิ่งปลูกสร้าง โครงการใหญ่ๆ และการให้เข้าพื้นที่ในการทำสัมปทานต่างๆ

ข้อบังคับของกฎหมาย นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอยู่ว่า ก่อนที่หน่วยงานของภาครัฐจะดำเนินการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานนั้นจะต้องเตรียม ข้อแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Impact Statement (EIS) ซึ่งจะต้องมีการผสมผสานการใช้หลักการของสังคมศาสตร์ในหลายๆแขนง

เนื่องจากกฎหมาย นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังไม่เคยถูกจัดให้เป็นระบบ และมีรูปแบบที่ตายตัว หน่วยงานต่างๆจึงได้พยายามที่จะพัฒนาแบบแผนในการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment-SIA) ถึงแม้ว่าจะยังไม่ได้มีนักสังคมศาสตร์กลุ่มไหนกำหนดได้ว่าควรจะมีหัวข้อใดในการประเมินผลกระทบทางสังคม แต่การประเมินผลกระทบทางสังคมก็ได้มีการใช้ครั้งแรกในโครงการเดินท่อน้ำมันที่อลาสก้า (Trans-Alaska Pipeline) ซึ่งการประเมินมูลค่าธุรกิจส่งผลกระทบต่อสังคมในครั้งนี้ได้ถูกจัดเตรียมโดยกระทรวงมหาดไทย⁵⁷

ตั้งแต่ปี 1973 SIA เริ่มเข้ามามีอิทธิพลเมื่อ Council on Environmental Quality (CEQ)⁵⁸ ประกาศแนวทางการประเมินผลกระทบลำดับที่สอง (secondary impact) ไว้ดังนี้

“ผลกระทบลำดับที่สอง หรือผลกระทบทางอ้อมก็มีผลเช่นเดียวกับผลกระทบโดยตรงหรือผลกระทบลำดับแรก และจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาด้วย การดำเนินโครงการของหน่วยรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการก่อสร้างหรือการลงทุนทางสาธารณูปโภค (เช่น ทางหลวง สนามบิน ระบบระบายน้ำ แหล่งน้ำ) กระตุ้นให้เกิดผลกระทบในลำดับที่สองในรูปของการลงทุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ ผลกระทบเช่นนี้มีผลรุนแรงกว่าผลกระทบทางตรง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดแก่สภาพดั้งเดิมของชุมชน การนำมาซึ่งสิ่งใหม่หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น ผลกระทบที่เกิดแก่ประชากรและการขยายขนาดประชากร ซึ่งนับว่าเป็นผลกระทบทางอ้อม แต่จะมีผลต่อลักษณะประชากร และการใช้ทรัพยากรในชุมชนนั้นทั้งดิน น้ำ และสาธารณูปโภค”

ในการประชุมประจำปีของสมาคมสังคมศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา (American Sociological Association) ปี 1973 ได้มีการอภิปรายถึง SIA คณะกรรมการร่างแนวทางในการศึกษา SIA ซึ่งได้

⁵⁷The Inter-organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, *Guidelines and Principles for Social Impact Assessment*, at <http://www.usda.gov/rus/water/ees/pdf/siaguidelines.pdf>, access date 1 September 2008.

⁵⁸ต่อไปจะเรียกว่า CEQ

ตีพิมพ์เผยแพร่ใน American Sociological Association Newsletter ในปี 1975-1976 ระบุว่าจะต้องมีการทำการสำรวจทางสังคมอย่างกว้างขวางในการทำ SIA

และแนวทางของ CEQ 1978 ก็ได้ให้คำจำกัดความสภาพแวดล้อมของมนุษย์ให้ครอบคลุมถึงเรื่องสังคม-เศรษฐกิจด้วย

“สภาพแวดล้อมของมนุษย์ หมายความว่ารวมถึงสภาพทางธรรมชาติและกายภาพ ตลอดจนสัมพันธภาพระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมนั้น แต่จะไม่จำเป็นที่จะต้องประเมินผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ ถ้าผลกระทบทั้งสองด้านนี้ไม่เกี่ยวพันกันก็ต้องประเมินผลกระทบทั้งหมดนี้รวมกันในฐานะสภาพแวดล้อมของมนุษย์”

แนวทางการพิจารณาความสำคัญของผลกระทบของ CEQ 1978 ให้พิจารณาทั้งด้าน “บริบท” และ “ความรุนแรง” ของผลกระทบ

1. บริบทจะต้องประเมินผลกระทบในหลากหลายบริบท คือดูความสำคัญของผลกระทบต่อชุมชน จังหวัด ภาค ประเทศ ผลกระทบจะมีความสำคัญแตกต่างกันไปตามบริบทต่าง ๆ

2. ความรุนแรง

- 1) ผลกระทบอาจมีทั้งทางบวกและทางลบ
- 2) ผลกระทบจะมีผลต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของชุมชนอย่างไร
- 3) พื้นที่โครงการมีเอกลักษณ์พิเศษ เช่น อยู่ใกล้สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สวนสาธารณะ ที่ลุ่มรับน้ำ แม่น้ำ ป่าต้นน้ำ หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางนิเวศหรือไม่
- 4) ผลกระทบนี้จะเป็นที่น่าสนใจวิพากษ์วิจารณ์กันมากเพียงใด
- 5) ผลกระทบนั้นมีความไม่แน่นอน หรือมีปัจจัยอะไรที่ไม่ทราบบ้างหรือไม่
- 6) โครงการนี้จะสร้างบรรทัดฐานแก่โครงการอื่น หรือไม่

ในขั้นสุดท้ายของการประเมินผลกระทบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ จะใช้วิธี rating ranking หรือการใช้เกณฑ์มาตรฐานตัดสินว่าทางเลือกนั้นเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่

การทำ EIA/SIA ในสหรัฐอเมริกา มีหลากหลายแนวทางตามที่หน่วยงานต่าง ๆ จะได้กำหนดดังตัวอย่างที่ได้นำเสนอไว้เป็นตัวอย่างในเรื่องระเบียบวิธีการ เป็นที่น่าสังเกตว่ากระบวนการสำคัญขั้นตอนหนึ่งในการทำ EIA/SIA ในสหรัฐอเมริกาก็คือ ขั้นตอนการกำหนดกรอบ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ จะมีความยืดหยุ่นได้มากในการกำหนดแนวทางการศึกษาเป็นกรณี ๆ ไป

Scoping เป็นแนวคิดที่ CEQ นำมาใช้ในปี 1979 และสามารถใช้อำหนดขอบเขตกิจกรรมทางเลือก และผลกระทบที่จะต้องศึกษาในการทำ EIA

CEQ ได้กำหนดไว้ว่า ในการทำ EIA จะต้องมีการกำหนดกรอบ ที่โปร่งใสและเปิดเผยเพื่อกำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหา และเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการ กล่าวคือ

1. กิจกรรม ให้พิจารณาเป็นรายการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งควรจะได้พิจารณาในรายงาน EIA ฉบับเดียวกัน

2. ทางเลือกโครงการ นอกจากทางเลือกโครงการต่าง ๆ แล้ว ก็ให้พิจารณามาตรการลดผลกระทบและทางเลือกไม่ทำโครงการด้วย

3. ผลกระทบทั้งผลกระทบทางตรง ผลกระทบทางอ้อม หรือผลกระทบสะสม

กระบวนการกำหนดกรอบตามคำแนะนำของ CEQ ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. เชิญเจ้าของโครงการ หน่วยงานของรัฐระดับต่าง ๆ หน่วยงานท้องถิ่น ผู้รับผลกระทบ และผู้สนใจอื่น ๆ ให้เข้าร่วม

2. กำหนดขอบเขตประเด็นปัญหาที่จะวิเคราะห์อย่างละเอียดในรายงาน EIA

3. ตัดประเด็นปัญหาที่ไม่สำคัญต่อโครงการ หรือเรื่องที่ได้มีการศึกษาไว้แล้วออก โดยให้มีการนำเสนอภาพรวมสั้น ๆ และชี้แจงเหตุผลว่าเหตุใด จึงได้ตัดประเด็นดังกล่าวออกจากการทำ EIA อย่างละเอียด

4. แจกแจงความรับผิดชอบในการเตรียมรายงาน EIA ให้ผู้ศึกษาฝ่ายต่าง ๆ ทราบ

5. ระบุว่ามีการประเมินผลกระทบอื่น ๆ ที่กำลังอยู่ระหว่างการศึกษา หรือที่กำลังทำการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะทำการศึกษานี้หรือไม่ ถ้ามีคืออะไร

6. ระบุการปรึกษาหารืออื่น ๆ ที่จะต้องจัดขึ้น เพื่อให้ผู้ศึกษาได้เตรียมจัดทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา

7. แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกำหนดการจัดเตรียม EIA และกำหนดการวางแผนและตัดสินใจโครงการ

8. จัดการประชุมการกำหนดกรอบ ซึ่งอาจจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของการประชุมวางแผนระยะแรกเริ่มก็ได้

ตัวอย่างของการอาศัยการกำหนดกรอบ กำหนดขอบเขตการศึกษา SIA เพื่อให้ความยืดหยุ่นเป็นรายกรณีไป เช่น Environmental Standard Review Plan for the Review of a License Application for a Low – Level Radioactive Waste Disposal Facility 1987 ของ US Nuclear Regulatory Commission ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ขอบเขตของการศึกษา SIA จะขึ้นอยู่กับความรุนแรงและลักษณะของผลกระทบตามที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดกรอบ”

เมื่อเวลาผ่านไป การทำ SIA ในสหรัฐฯ ก็พัฒนามากยิ่งขึ้น กรณีศึกษาแต่ละกรณี โครงการแต่ละโครงการต่างก็มีส่วนในการสร้างบรรทัดฐานของการประเมินผลกระทบทางสังคม และขอบเขตของ SIA ก็ขยายจากประเด็นทางเศรษฐกิจ-สังคมไปถึงเรื่องคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องในเชิงจิตวิสัยมากขึ้น และซับซ้อนมากขึ้นในการประเมิน การสูญเสียความสัมพันธ์ภายในกลุ่มคน การที่คนในชุมชนสูญเสียการมีส่วนร่วมและมีความรู้สึกว่าจะสามารถกำหนดพัฒนาการต่าง ๆ ในชุมชนของตนได้น้อยลง การลดน้อยถอยลงของการที่บทบาทในกิจกรรมชุมชน และความรู้สึกถดถอยในเรื่องการอยู่ดีกินดีก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นผลกระทบทางสังคมที่ควรคำนึงถึงด้วย

อย่างไรก็ดี CEQ มิได้กำหนดปัจจัยตัวแปรที่แน่ชัดในการประเมินผลกระทบทางสังคม จึงเป็นหน้าที่ของผู้ทำการศึกษา และหน่วยงานต่าง ๆ จะพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมกับโครงการของตนเอง

ผู้ศึกษา SIA ไม่มีกฎระเบียบอื่น ๆ ที่จะใช้เป็นแนวทาง เช่น ผู้วิเคราะห์ผลกระทบด้านอื่น ๆ ได้แต่อ้างอิงไปถึงข้อความใน NEPA และคำตัดสินของศาลในคดีต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งก็ขัดแย้งซึ่งกันและกัน หน่วยงานต่าง ๆ ก็มีแนวทางของตนเองในการตีความเป็นพัฒนาแนวทาง SIA แม้กระทั่งกรอบของการศึกษา SIA ก็ยังไม่เป็นที่เห็นชอบร่วมกัน อีกทั้งการประพจน์ปฏิบัติของแต่ละมลรัฐก็ยังมีความแตกต่างกันไปด้วย

จนถึงปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ได้พัฒนาแนวทางการประเมินผลกระทบทางสังคมของตน โดยมุ่งไปที่ผลกระทบ 3 ประเภท ตามที่ CEQ ได้กำหนดไว้ คือ ผลกระทบโดยตรง (direct) ผลกระทบโดยอ้อม (indirect) และผลกระทบสะสม (cumulative)

ขณะนี้พัฒนาการประเมินผลกระทบในสหรัฐได้มาถึงจุดที่ผลกระทบสะสมเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น และมีการพัฒนาแนวทางต่างๆ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบประเภทนี้หลังจากที่หน่วยงานต่างๆ ได้พัฒนาแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบโดยตรง และผลกระทบทางอ้อมไว้มากมาย

ตามกรอบความคิดนี้ เราอาจสรุปแยกประเภทของผลกระทบได้ดังนี้

ผลกระทบทางตรง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำ (กิจกรรม) ที่เกิดขึ้นในเวลาและสถานที่เดียวกันกับกิจกรรมนั้นๆ

ผลกระทบทางอ้อม ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำ (กิจกรรม) ที่เกิดขึ้นก่อน หรือในสถานที่อื่น แต่ยังเป็นผลกระทบที่สามารถคาดการณ์ได้ ผลกระทบทางอ้อมอาจรวมทั้งผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความเจริญเติบโต หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากรหรืออัตราการเพิ่มประชากร อันเนื่องมาจากโครงการที่จะมีต่ออากาศ น้ำ และระบบนิเวศในบริเวณนั้น

ผลกระทบสะสม ได้แก่ ผลที่เกิดจากการกระทำ (กิจกรรม) ต่างๆ ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคตที่พอจะคาดการณ์ได้ในพื้นที่นั้นๆ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเกิดจากหน่วยงานใดก็ตาม ผลกระทบสะสมนี้เกิดจากผลกระทบของโครงการต่างๆ หลายโครงการซึ่งมีผลกระทบสะสมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การสร้างทางรถไฟ เปิดโอกาสให้เกิดการทำเหมืองถ่านหิน ซึ่งจะนำมาซึ่งผลกระทบอย่างมากต่อพื้นที่ในเวลาต่อมา

ในปี 1985 ศาลในสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินว่า US Army Corps of Engineers จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบสะสมซึ่งโครงการอื่นๆ ทั้งในอดีตและอนาคตจะนำมาเกิดแก่เกาะใน Galveston Bay ด้วย เมื่อได้ตัดสินใจจะสร้างระบบชลประทานสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยแห่งหนึ่งบนเกาะนั้น

แนวทางในการศึกษาผลกระทบสะสมไม่แตกต่างจากการศึกษาผลกระทบอื่นมากนัก แต่มุ่งเน้นดังนี้

1. ผู้ศึกษาต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมายของหน่วยงาน เจ้าของโครงการ ชุมชนที่จะรับผลกระทบ และนโยบายแนวทางของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานในระดับเดียวกัน และหน่วยงานเบื้องบน

2. ผู้ศึกษาต้องมีความชัดเจนในเรื่องของเขตพื้นที่ และห้วงเวลาที่จะต้องศึกษาผลกระทบ ซึ่งเรื่องห้วงเวลานี้จะเกี่ยวพันกับความสามารถทางทรัพยากรของพื้นที่ที่จะรองรับโครงการต่างๆ (carrying capacity) และแผนพัฒนาต่างๆ ของพื้นที่ในห้วงเวลา “อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” ข้อมูลทั้งสองนี้จะชี้ให้เห็นถึงจุดวิกฤต (thresholds) ของพื้นที่นั้นๆ ที่จะรองรับโครงการต่างๆ ในช่วงเวลาต่างๆ ⁵⁹

3.2.2 กฎหมายที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา ⁶⁰

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคม อาทิ

1. National Environmental Policy Act of 1969

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องจัดทำนโยบาย แผนการและมาตรการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการของรัฐในด้านต่างๆ จัดทำข้อเสนอหรือรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าวด้วย โดยก่อนเริ่มจัดทำรายงานนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปรึกษาและรับฟังคำวิจารณ์จากหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือจากผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมก่อน เพื่อที่จะได้นำข้อมูลรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอต่อประธานาธิบดี สภาพัฒนาสิ่งแวดล้อม และประชาชนก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ ต่อไป

2. Magnuson Fishery Conservation and Management Act, as amended (16 U.S.C.A.1801, es seq.)

เป็นกฎหมายที่เริ่มใช้ในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1976 ว่าด้วยระบบที่กำหนดการจับปลาและสัตว์น้ำ เพื่อป้องกันการจับสัตว์น้ำฤดูวางไข่ หรือในช่วงที่ห้ามจับ

3. U.S. Council on Environmental Quality 1978. (40 CFR 1500-1508). Regulations for implementing the procedural provision of the National Environmental Policy Act

ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ว่าต้องครอบคลุมถึงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมนั้นๆ

⁵⁹ สถาบันนโยบายศึกษา, เรื่องเดิม, หน้า 2-67 – 2-71.

⁶⁰The Inter-organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, op. cit.

4. Outer Continental Shelf Lands Act, as amended (43 U.S.C.A. 131 es seq.).

ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ หมายถึงส่วนประกอบและปัจจัยทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ ซึ่งบ่งบอกและมีส่วนสัมพันธ์ต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ การจ้างงาน และสุขภาพของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

5. Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (26 and 43 U.S.C.A. es seq.)

กำหนดให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ในชุมชน เพื่อประเมินการยอมรับของประชากรในชุมชน

6. Nuclear Waste Policy Act.

ได้กำหนดให้มีการจัดทำข้อแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Impact Statement (EIS)

7. Superfund Amendments and Reauthorization Act.

กำหนดให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบและหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เพื่อประเมินการยอมรับของประชาชนที่มีต่อโครงการต่างๆ

8. Council on Environmental Quality (40 CFR 1500-1508) re-issue of regulations implementing the procedural provisions of the National Environmental Policy Act.

กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินงานของโครงการต่างๆ

3.2.3 ขั้นตอนของการจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกา⁶¹

ขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคม ประกอบไปด้วย 10 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การรวบรวมผลกระทบที่มีต่อสาธารณะ

ขั้นตอนนี้จะต้องค้นหาและทำงานร่วมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ ซึ่งอาจหมายถึงผู้ที่อยู่อาศัยรอบๆ โครงการ ไม่ว่าจะเป็นได้รับผลกระทบทางใดก็ตาม ผู้ที่ต้องย้ายออกจากพื้นที่บริเวณโครงการ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากราคาสินค้า ค่าเช่าที่แพงขึ้นจากการเพิ่มตัวของประชากรในบริเวณดังกล่าว ซึ่งราคาสินค้าและค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลมาจากอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้น แต่อุปทานมีจำนวนจำกัด หลังจากสามารถรู้ว่าประชากรกลุ่มไหนได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวแล้ว จะต้องมีการสัมภาษณ์ว่าประชากรดังกล่าวได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบอะไรบ้าง จะต้องมีการพบปะ

⁶¹The Inter-organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, op. cit.

และประชุมกับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบเพื่อที่จะเก็บข้อมูลต่างๆ และจัดทำแบบสำรวจเพื่อที่จะทราบว่าผลกระทบที่ประชากรกลุ่มดังกล่าวได้รับผลกระทบอะไรบ้าง

2. การจัดทำตัวเลือก

ในขั้นตอนนี้จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลจากโครงการที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมดังต่อไปนี้

- 1) สถานที่ตั้ง
- 2) ขนาดของพื้นที่
- 3) สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ถนน เส้นทางเดินของสายไฟฟ้า ท่อระบาย

น้ำเสีย ท่อประปา

- 4) จำนวนผู้ใช้แรงงาน
- 5) ขนาดและรูปร่างของสิ่งอำนวยความสะดวก
- 6) ความต้องการแรงงานภายในท้องถิ่น
- 7) ทรัพยากรต่างๆ

3. Baseline Conditions

หมายถึงการศึกษาสภาพที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบันและแนวโน้มในอดีตซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ

4. การจัดทำรายการขอบเขตของผลกระทบ

การจัดทำรายการขอบเขตของผลกระทบที่ได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยมีการพิจารณาจากหัวข้อดังต่อไปนี้

- 1) ความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้น
- 2) จำนวนประชากรท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ
- 3) ระยะเวลาของผลกระทบ
- 4) มูลค่าของผลดีและผลเสียต่อกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ
- 5) ความเป็นไปได้ที่จะลดผลกระทบ
- 6) ความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดผลกระทบภายหลัง
- 7) ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจเรื่องนโยบายในปัจจุบันและอนาคต
- 8) ความไม่แน่นอนของผลกระทบต่างๆ

5. การคาดคะเนผลกระทบ

ผลกระทบต่อสังคมจะถูกจัดทำขึ้นในรูปแบบของการคาดคะเนถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Baseline Projection) ซึ่งจะเป็นการคาดการณ์โดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นหลักในการคาดคะเนถึงผลที่จะตามมาจากการดำเนินโครงการต่างๆ

โดยจะต้องประกอบไปด้วยแหล่งข้อมูลหลักๆดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลจากโครงการที่จะเกิดขึ้น
- 2) บันทึกข้อมูลจากโครงการในรูปแบบเดียวกันที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เพื่อใช้ในการอ้างอิง

3) ข้อมูลสถิติทางประชากร และสถิติที่สำคัญต่างๆ

4) เอกสารและแหล่งข้อมูลอ้างอิงต่างๆ

5) การศึกษาภาคสนาม ซึ่งรวมไปถึง การสัมภาษณ์ การประชุมกับผู้อยู่อาศัยและผู้ที่ได้รับผลกระทบในบริเวณดังกล่าว และข้อมูลของผลสำรวจจากบริเวณที่ได้รับผลกระทบ

6. การคาดการณ์ถึงทรัพยากรที่จะได้รับผลกระทบ

นอกเหนือจากผลกระทบโดยตรงที่จะต้องคาดการณ์ ผู้วัดผลกระทบจะต้องคาดการณ์ถึงการตอบสนองของผู้ที่ได้รับผลกระทบในเชิงทัศนคติและการกระทำ

7. การคาดการณ์ถึงผลกระทบทางอ้อม และผลกระทบสะสม

ผลกระทบทางอ้อมโดยส่วนมากแล้วจะเกิดภายหลังจากผลกระทบโดยตรง ส่วนผลกระทบสะสม หมายถึง ผลกระทบต่างๆที่เกิดจากการรวมตัวกันของปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และ จะส่งผลถึงอนาคต

8. การเปลี่ยนแปลงของตัวเลือก

การเปลี่ยนแปลงของแผนงานต่างๆ ของโครงการจะต้องได้รับการประเมินผลกระทบทุกครั้ง

9. การพัฒนาแผนการบรรเทา

แผนการบรรเทาผลกระทบต่อสังคมอาจหมายถึงการไม่ปฏิบัติแผนงานบางอย่าง การปรับปรุงแผนงานต่างๆของโครงการ การลดขนาดกระทบบให้น้อยที่สุด การแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้อง หรือการลดผลที่จะกระทบต่อสังคมและประชากร

10. การควบคุมดูแลแผนงาน

การควบคุมดูแลแผนงานเป็นส่วนสำคัญที่ใช้ในการติดตามการดำเนินงานของโครงการ การพัฒนาแผนงาน และเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงกับผลกระทบที่ได้ถูกคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วการควบคุมดูแลแผนงานมีความสำคัญมากต่อโครงการที่ไม่มีข้อมูลโดยละเอียด หรือโครงการที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

3.3 การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย

การประเมินผลกระทบทางสังคมตามหลักกฎหมายของประเทศออสเตรเลียในด้านความเป็นมาของการประเมินผลทางสังคม กฎหมายที่ใช้ในการประเมินผลทางสังคม และขั้นตอนของการจัดทำ การประเมินผลกระทบทางสังคม มีดังนี้

3.3.1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศออสเตรเลีย⁶²

1. การประเมินผลกระทบทางสังคมในประเทศออสเตรเลีย

การประเมินผลกระทบทางสังคมในประเทศออสเตรเลียได้ถูกจัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อที่จะประเมินผลกระทบของโครงการ Blacktip ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างเชื่อมต่อแหล่งก๊าซธรรมชาตินอกชายฝั่งผ่านท่อส่งก๊าซ ซึ่งเป็นการจัดทำ การประเมินผลกระทบที่มีต่อ

- 1) สังคมและวัฒนธรรม
- 2) สุขภาพและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยในบริเวณที่ได้รับผลกระทบ
- 3) เศรษฐกิจ และการพัฒนาและ
- 4) การสื่อสาร

การดำเนินนโยบายการวัดผลกระทบทางสังคมของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการรับรองว่าการตัดสินใจและผลที่ตามมาของโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นได้รับการรับรองถึงผลการประเมินในทางที่ดีต่อผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีต่อบุคคลและชุมชน

⁶²Jenny Summervill, Laurie Buy, Roseanne Germann and Michale Cuthill, *The implementation of social assessment in Local government*, at http://www.eprints.qut.edu.au/archive/00006431/Summerville_FIN.pdf, access date 3 September 2008.

2. การประเมินผลกระทบทางสังคมในมลรัฐออสเตรเลียตะวันตก⁶³

ออสเตรเลียตะวันตกเริ่มมี EIA ตั้งแต่ 1971 เมื่อมีการจัดตั้ง Environmental Protection Authority (EPA) ขึ้น แต่ต่อมาก็พบว่ายังไม่ครอบคลุมปัญหาทางสังคมได้ ในกรณีที่ประชาชนมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการต่อครอบครัวและชุมชน จึงได้มีการจัดตั้ง Social Impact Unit (SIU) ขึ้นในปี 1989 ให้มีหน้าที่กำกับดูแลให้ SIA เป็นส่วนหนึ่งของ EIA ของโครงการต่าง ๆ

SIU มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือต่อ EPA ว่าอะไรคือประเด็นปัญหาทางสังคมที่ควรบรรจุเข้าไปในการศึกษาผลกระทบของแต่ละโครงการและให้คำแนะนำว่าโครงการนั้นได้รับการยอมรับทางสังคมหรือไม่ มีเงื่อนไขอะไรที่เจ้าของโครงการต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้รับการยอมรับนี้

ในปี 1992 EPA ได้ประกาศแนวทางการจัดทำ EIA ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การประเมินผลกระทบทางสังคมน้อยมาก และนำเสนอไว้เฉพาะในหัวข้อการกำหนดกรอบ กล่าวคือได้เสนอว่าขอบเขตของ EIA อาจยืดหยุ่นได้ตามโครงการ และ “EPA อาจเสนอแนะให้พิจารณาปัจจัยทางสังคมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่อยู่ในเขตห่างไกลที่ยังไม่มีแผนการพัฒนาระดับภูมิภาคและขาดสาธารณูปโภค แต่ในกรณีที่ติดตั้งโครงการในพื้นที่ ๆ มีการวางแผนและการจัดการทางอุตสาหกรรมที่แยกออกไปจากเขตที่อยู่อาศัยแล้ว EPA ก็อาจเสนอให้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ น้อยลง”

EPA ยังระบุว่าอาจจะ “วิพากษ์วิจารณ์” ในเรื่องกระบวนการของภาครัฐและมุมมองของชุมชน โดยได้กล่าวว่า “ผลกระทบทางสังคมที่มีความสำคัญขึ้นในสายตาสถาบรรณชนและ EPA เชื่อว่าผลกระทบดังกล่าวสมควรที่จะได้รับการจัดการและจำกัดให้น้อยที่สุด”

แต่ทว่าการให้ความสำคัญกับผลกระทบทางสังคมเป็นโครงการ ๆ ไปเช่นนี้ไม่สามารถสร้างแนวทางที่ชัดเจนหรือทำให้เกิดการพัฒนาในเรื่องนี้เท่าใดนัก และยังเป็นการมองผลกระทบทางสังคมในเชิงลบแต่เพียงด้านเดียว

ในเดือนกรกฎาคม 1993 รัฐบาลมลรัฐออสเตรเลียตะวันตกให้ยุบหน่วยงาน SIU และให้โอนหน้าที่ของ SIU ไปให้กับกรมพัฒนาทรัพยากร (เฉพาะโครงการที่เกี่ยวกับทรัพยากร) โดยอยู่ภายใต้ฝ่ายประสานงานชุมชน (Community Advisory Section) ซึ่งหมายความว่า การประสานงานกับ EPA ควรจะต้องขยายบทบาทของตนเองในการพิจารณาประเด็นปัญหาทางสังคม

3.3.2 กฎหมายที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศออสเตรเลีย⁶⁴

The Integrated Planning Act 1997 ซึ่งบัญญัติรับรองว่าต้องมีการรักษาให้คงไว้ซึ่งวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน สังคม และชุมชน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นส่วนประกอบหลักที่สำคัญในการที่จะทำให้ระบบนิเวศมีความยั่งยืนต่อไป

⁶³สถาบันนโยบายศึกษา, เรื่องเดิม, หน้า 2-61 – 2-63.

⁶⁴Summerville, Buys, Germann and Cuthill, op.cit.

หลักการดังกล่าวมีอิทธิพลต่อกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และมลรัฐต่าง ๆ ของออสเตรเลีย ซึ่งจะพิจารณารวมให้สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจนั้นรวมเป็นความหมายหรือนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ซึ่งรวมถึง The State Development and Public Works Organisation Act 1971 , The Environmental Protection Act 1994 และ The Environment Protection and Biodiversity Act 1999

พระราชบัญญัติมรดกทางวัฒนธรรมของชนเผ่าอะบอริจิน 2003 (The Aboriginal Cultural Heritage Act 2003) ได้วางหลักว่ารัฐบาลทุกระดับ รวมทั้งนักพัฒนาทุกคนจะต้องรักษาหน้าที่ของตนที่จะต้องตระหนักถึงมรดกวัฒนธรรมของชนเผ่าอะบอริจิน เมื่อผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ผู้นั้นจะต้องดำเนินการที่สมเหตุสมผล และปฏิบัติได้ ซึ่งมาตรการนั้นจะต้องรับประกันได้ว่ากิจกรรมนั้น ๆ จะไม่เป็นอันตรายต่อมรดกทางวัฒนธรรมของชนเผ่าอะบอริจิน แต่กฎหมายนี้ก็มีได้กล่าวถึงทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสังคมอย่างชัดเจน แต่ได้กล่าวในเชิงนัยยะว่ากฎหมายฉบับนี้มีภาระผูกพันพื้นฐานที่จะต้องพิจารณาถึงประเด็นทางสังคม

3.3.3 ขั้นตอนของการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศออสเตรเลีย⁶⁵

การประเมินผลกระทบทางสังคมอยู่ในรูปแบบของการวิจัยทางสังคมที่ถูกออกแบบมาเพื่อประเมินผลกระทบของโครงการพัฒนาต่างๆที่มีผลต่อสังคม

ดังนั้นการประเมินผลกระทบทางสังคมที่มีประสิทธิภาพควรที่จะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เสาะหาการพัฒนาทางสังคมที่ยั่งยืน จากการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ดีที่สุดในการดำเนินโครงการ
2. ได้รับการรายงานและข้อมูลจากนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะดำเนินการประเมินผลกระทบทางสังคม
3. ได้รับการยอมรับจากชุมชนท้องถิ่น
4. มีการจำแนกแจกแจงถึงผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการ
5. วัดผลกระทบจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือได้
6. แสดงถึงความแม่นยำของการพิสูจน์หลักฐาน
7. กล่าวถึงผลประโยชน์และผลกระทบทางสังคมที่จะตามมาจากการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ และหนทางที่จะทำให้ผลกระทบทางสังคมเหล่านั้นถูกลดความรุนแรงหรือถูกแก้ไขให้หมดไป

จากการศึกษาพบว่า การประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี โดยมีการพัฒนามาจากการประเมินผล

⁶⁵Summerville, Buys, Germann and Cuthill, op. cit.

กระทบสิ่งแวดล้อม ต่อมาจึงได้มีการให้ความสำคัญกับวิถีชีวิต สังคม และวัฒนธรรมของชนในชาติมากขึ้น จึงได้มีการจัดทำโครงการประเมินผลกระทบทางสังคม จากการที่มีวิวัฒนาการมากกว่า 30 ปี ประเทศดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดวิธีดำเนินการ หรือกระบวนการการประเมินผลกระทบทางสังคมไว้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทั้งยังมีกฎหมายที่กำหนดให้มีการทำการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วย นอกจากนี้ยังมีองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ หรือ IAIA ที่เป็นองค์กรที่สามารถให้คำปรึกษา วางแผน เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ แก่สมาชิกที่สนใจการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ อีกด้วย



บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ ในการประเมินผลกระทบทางสังคม

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย พบว่ามีประเด็นปัญหาสองประการ คือ ประการแรก การประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานไว้โดยตรง และประการที่สอง การประเมินผลกระทบทางสังคมนั้นยังไม่มีองค์กรหลักที่จะเข้ามาควบคุมดูแลการประเมินผลกระทบทางสังคม

4.1 กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศไทย

การประเมินผลกระทบทางสังคม คือ กระบวนการในการวิเคราะห์ การตรวจสอบ การจัดการ การศึกษาผลกระทบของโครงการที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนหรือสังคม ทั้งโดยตั้งใจหรือไม่ได้ตั้งใจ ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ การประเมินผลกระทบทางสังคมจะคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม คุณภาพชีวิตที่เกิดขึ้น พร้อมกับการนำเสนอมาตรการในการลดผลกระทบทางสังคม เพื่อประกอบการพิจารณาทางเลือกโครงการและการปรับเปลี่ยนโครงการให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนและสังคมในพื้นที่ และให้เกิดประโยชน์รวมถึงลดผลกระทบทางลบแก่ชุมชนและสังคมให้มากที่สุด และคุ้มค้ำกับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น วัตถุประสงค์ขั้นต้นของการประเมินผลกระทบทางสังคม คือ เพื่อให้สภาพแวดล้อมของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ มีความยั่งยืน และมั่นคงมากขึ้น

การประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นการชี้วัดความต้องการหรือความกังวลเกี่ยวกับโครงการที่จะเกิดขึ้นของประชาชนในชุมชน และการเสนอแนะแนวทางในการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนและบริเวณใกล้เคียง การประเมินผลกระทบทางสังคมจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบสุขภาพ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสุขภาพ โดยบัญญัติให้มีการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประเมินผลกระทบสุขภาพก่อนการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 67 วรรคสอง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีการประกาศเกี่ยวกับวิธีการ หลักเกณฑ์ กำหนดประเภท ขนาด โครงการต่าง ๆ ที่ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศดังกล่าวออกมาแล้ว แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีกล่าวถึงการประเมินผลกระทบทางสังคม รวมทั้งกฎเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมไว้

ในปัจจุบันการประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะทำการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อระบบสิ่งแวดล้อมใน 4 ด้าน⁶⁶

4.1.1 ผลกระทบด้านทรัพยากรกายภาพ (Physical Resources) เป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อสภาพทางธรรมชาติของบริเวณที่ตั้งโครงการและพื้นที่โดยรอบ โดยศึกษาถึงลักษณะของดิน น้ำ ผิวดิน น้ำใต้ดิน น้ำทะเล อากาศ เสียง และตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทางกายภาพว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง อาทิ การศึกษาถึงผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำใต้ดิน จะต้องศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับและปริมาณของน้ำใต้ดิน อัตราการไหลซึม องค์ประกอบทางด้านเคมีและดัชนีต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องของธรณีวิทยา

4.1.2 ผลกระทบด้านทรัพยากรนิเวศวิทยา (Ecological Resources) เป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรนิเวศน์ ทั้งทรัพยากรนิเวศวิทยาทางบกและทรัพยากรนิเวศวิทยาทางน้ำ สำหรับทรัพยากรนิเวศวิทยาทางบกนั้นจะทำการศึกษาคอบคลุมทั้งพืชและสัตว์ในบริเวณโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง โดยศึกษาถึงชนิด ปริมาณ และการแพร่กระจายของพืชและสัตว์ที่พบในพื้นที่ศึกษา การอพยพย้ายถิ่นของประชากรสัตว์ รวมทั้งพืชและสัตว์ที่หายาก ในส่วนของทรัพยากรนิเวศวิทยาทางน้ำจะทำการศึกษาถึงรายละเอียดของสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ในน้ำครอบคลุมถึงชนิดและความอุดมสมบูรณ์ของพืชและสัตว์น้ำในบริเวณโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง

4.1.3 ผลกระทบด้านคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ (Human-used Value) เป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งกายภาพและชีวภาพของมนุษย์ โดยทำการสำรวจและศึกษาถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณที่ตั้งโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงในการใช้

⁶⁶อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 208-209.

ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น การใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค การประมง การขนส่ง การนันทนาการ และอื่น ๆ

4.1.4 ผลกระทบด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ (Quality of Life Value Resources) เป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยการศึกษาถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข อาชีวอนามัย ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยว และนันทนาการ รวมทั้งความปลอดภัยในชีวิตของผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงที่ตั้งของโครงการ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ แท้จริงแล้วเป็นการประเมินผลกระทบทางสังคมที่ผนวกอยู่ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสุขภาพแต่เดิมก็เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ต่อมาเมื่อมีการให้ความสำคัญกับปัญหาสุขภาพมากขึ้น จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 5 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ มาตรา 10 ให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเมื่อกรณีจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน มาตรา 11 ให้บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของคนหรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว และมาตรา 25 (5) ให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ

แม้ประเทศไทยจะมีการประเมินผลกระทบทางสังคมซึ่งรวมอยู่ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วก็ตาม แต่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการจัดทำขึ้นนั้นไม่ได้มุ่งเน้นการประเมินผลกระทบด้านคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์แต่อย่างใด โดยมุ่งเน้นศึกษาหรือประเมินผลกระทบด้านทรัพยากรกายภาพและด้านทรัพยากรนิเวศวิทยาเป็นส่วนใหญ่ การประเมินผลกระทบทางสังคมจึงถูกละเลยจากผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังเช่นเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของภาคประชาชนที่ออกมาเรียกร้องให้มีการให้ข้อมูลต่าง ๆ ของการทำโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือออกมาต่อสู้คัดค้านโครงการที่จะเกิดขึ้น

โครงการที่ประชาชนออกมาคัดค้านโครงการของรัฐ เช่น โครงการท่าอากาศยาน-มาเลเซีย ซึ่งประชาชนในอำเภอจะนะ อำเภอหนองมอ อำเภอสะเดา และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ออกมาคัดค้านการขุดท่าอากาศยานและโรงแยกก๊าซระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย สาเหตุที่ประชาชนออกมาคัดค้านโครงการเนื่องมาจากทางรัฐบาล รวมทั้งการปิดล้อมแห่งประเทศไทย (ในขณะนั้น) หรือ

ปตท. ซึ่งเป็นคู่สัญญากับบริษัทเปโตรนาส ประเทศมาเลเซีย ไม่มีการให้ข้อมูลที่แท้จริงของโครงการให้ประชาชนที่อาศัยในอำเภอเหล่านั้นทราบ อีกทั้งได้มีการเซ็นสัญญาร่วมทุนระหว่างบริษัททั้งสองดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการแล้ว จึงมีการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น การกระทำการดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในชุมชนนั้นออกมาเรียกร้องและคัดค้านโครงการ เพราะถ้าเกิดโครงการดังกล่าวขึ้นจะทำให้สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงไป ต้องมีการอพยพย้ายถิ่นของชุมชนดั้งเดิม หรือมีคนต่างถิ่นอพยพเข้ามาเพื่อมาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นหลังจากมีการขุดท่อก๊าซ อาชีพที่เคยทำมาแต่อดีตก็ไม่สามารถทำได้ต่อไป⁶⁷

การดำเนินโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่เป็นการกระทำอย่างรวบรัดได้รับการรับรองจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) โดยไม่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดตั้งขึ้น จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และไม่มีการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินโครงการ การดำเนินโครงการจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ท่ามกลางความขัดแย้งของประชาชนกับรัฐบาล ดังนั้นการดำเนินโครงการใด ๆ ถ้ามีการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และการประเมินผลกระทบทางสังคม ก่อนตัดสินใจให้ดำเนินโครงการ ทั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานดังกล่าวจะทำให้การตัดสินใจดำเนินโครงการใด ๆ จะมีความรอบคอบและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชนมากขึ้น

ในต่างประเทศได้มีการให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบทางสังคมเท่าเทียมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เช่นในประเทศออสเตรเลีย ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมของชนเผ่าอะบอริจิน โดยให้ผู้ดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องตระหนักถึงวัฒนธรรมท้องถิ่นของชนเผ่าอะบอริจิน⁶⁸

ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม วิถีชีวิต การดำรงชีวิตแบบดั้งเดิมของชนเผ่าต่าง ๆ หรือชนกลุ่มน้อยที่อาศัยในประเทศไทย รวมทั้งประชาชนทั่วไปที่อาศัยในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตัวอย่างวิถีชีวิตของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ถ้าพื้นที่ใดมีนิคมอุตสาหกรรมในท้องถิ่นก็จะทำให้แรงงานจากท้องถิ่นอื่น ๆ เข้าไปทำงานในท้องถิ่นนั้น หรือในเรื่องของการศึกษาแทนที่โรงเรียนในท้องถิ่นนั้นจะมีการเรียนการสอนในหลากหลายสาขาวิชา โรงเรียนก็จะมุ่งเน้นการเรียนการสอนที่เมื่อจบการศึกษามาจะสามารถเข้าทำงานในนิคมอุตสาหกรรมนั้นได้ทันที จึงเห็นได้ว่าวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในชุมชนนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการมีนิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น การ

⁶⁷คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคใต้, ทำไมต้องค้าน โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (สงขลา: ม.ป.ท., 2543), หน้า 56-60.

⁶⁸พระราชบัญญัติมรดกทางวัฒนธรรมของชนเผ่าอะบอริจิน 2003. (The Aboriginal Cultural Heritage Act 2003)

ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจจะก่อผลกระทบต่อบุคคลเหล่านั้น ควรมีการศึกษาผลกระทบอย่างถี่ถ้วน รวมทั้งให้บุคคลเหล่านั้นได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบที่จะเกิดกับพวกเขาด้วย การประเมินผลกระทบทางสังคมมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้เสนอโครงการสามารถเข้าใจสถานการณ์ของชุมชนวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ความคิดเห็นของชุมชนต่อโครงการที่เสนอ ตลอดจนแสวงหาแนวทางในการลดผลกระทบที่สอดคล้องกับสภาพการณ์และความคิดเห็นของชุมชนนั้น ๆ ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งข้อเสนอแนะในการลดผลกระทบนับเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของกระบวนการประเมินผลกระทบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และจะช่วยทำให้กระบวนการศึกษาเกิดความชัดเจนในการจัดลำดับความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ทางสังคม ในการจัดเก็บข้อมูลการวิเคราะห์ การประมวลผลข้อมูลทางสังคม ตลอดจนความชัดเจนในการประเมินความเสี่ยงของโครงการในระยะต้น⁶⁹

โครงการใด ๆ ก็ตามจะได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชนมากขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ครอบคลุมอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง การไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารและการไม่ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบในทางลบต่อโครงการ การสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสียของโครงการเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้โครงการสามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และสามารถลดความเสี่ยงของสังคมและการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียในทุกกลุ่มได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลที่สำคัญของโครงการ

นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียแล้ว การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ไม่ใช่แค่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เพื่อให้การประเมินผลกระทบทางสังคมมีประสิทธิภาพและยังประโยชน์สมดังวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบทางสังคม จึงควรมีการออกมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งกฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบทางสังคมอย่างชัดเจน

การออกมาตรการ กฎเกณฑ์ หรือหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบทางสังคมต้องกำหนดขนาดประเภทโครงการ คุณสมบัติของผู้จัดทำรายงาน วิธีดำเนินการ ระยะเวลาการจัดทำรายงาน รวมทั้งรายละเอียดของการดำเนินการจัดทำอย่างครบถ้วน โดยอาจจะมีการกำหนดประเภท หรือลักษณะที่ควรจะเป็น หรือสิ่งที่รายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องการศึกษาด้วย เช่น การกำหนดให้ศึกษาเกี่ยวกับการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนที่มีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ กันว่าได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการนั้น ๆ ต่างกันหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น พร้อมทั้งให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับโครงการแสดงความคิดเห็น หรือเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว

⁶⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม, หน้า 37.

เมื่อมาตรการ กฎเกณฑ์ หรือหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบทางสังคมมีความชัดเจน ผู้มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมก็จะมีความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ทั้งยังเป็นมาตรฐานในการประเมินผลกระทบทางสังคมให้เป็นไปในแบบอย่างเดียวกัน

แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการ กฎเกณฑ์ หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมโดยตรง ผู้มีหน้าที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมจึงมิได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมมากนัก คงให้ความสนใจแต่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้จัดทำขึ้นเท่านั้น ถ้าได้มีการออกมาตรการ หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมขึ้นก็จะเป็นการบังคับผู้มีหน้าที่จัดทำรายงานต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมให้เป็นไปตามกฎหมาย

4.2 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคม

องค์กรที่ควบคุมดูแลการประเมินผลกระทบทางสังคมซึ่งรวมอยู่ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม หรือ สผ. เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็นชอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นหน่วยงานในการควบคุมดูแลของรัฐบาล อาจส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน โครงการที่รัฐบาลจะดำเนินการ ไม่เป็นอิสระหรือถูกแทรกแซงจากอำนาจบริหารในการพิจารณาจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่าไม่มีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมจากหลาย ๆ ฝ่าย⁷⁰ ได้แก่ตัวแทนจากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานนโยบายและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภามหาวิทยาลัยการศึกษาด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประธานเครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ประธานคณะกรรมการบริหารเครือข่าย อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน นายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาสิ่งแวดล้อมไทย ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การ

⁷⁰ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม, หน้า 10-11.

ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ช่วยกันระดมความคิดหาแนวทางในการศึกษา และยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยคณะกรรมการคณะนี้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการศึกษาและยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเพื่อยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าว ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานตามความเหมาะสมได้

แนวคิดในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งในขณะนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้มีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการเพิ่มในส่วนของการจัดทำ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพและให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพขึ้นเป็นครั้งแรก

การพยายามจัดตั้งองค์การด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีการมอบหมายให้คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ทำการศึกษาวิจัย โดยจัดทำเป็นโครงการที่มีชื่อว่า “โครงการศึกษาวิจัย เรื่องรูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม” โครงการนี้ได้จัดทำเสนอต่อสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2545⁷¹

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม⁷² ได้ให้คำนิยามของ “องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า องค์การที่มีวัตถุประสงค์และดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้และรับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลงานดังกล่าวอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นที่ประจักษ์อย่างน้อยสามปี และไม่แสวงหาอำนาจทางการเมืองหรือไม่แสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทั้งนี้ไม่ว่าองค์การเอกชนดังกล่าวจะเป็นในรูปของกลุ่มคณะบุคคล องค์การพัฒนาเอกชน องค์การชุมชน สหประชา เครือข่าย หรือหมู่คณะอื่นก็ได้

คำนิยามของ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

⁷¹ ฐิตพล เย็นสมุทร, เรื่องเดิม, หน้า 135.

⁷² กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม, หน้า 30-40.

4.2.1 ควรให้ความสำคัญกับโครงการหรือกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นสำคัญ

4.2.2 การพิจารณาว่า โครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องให้กรรมการฯ ให้ความเห็นนั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของกรรมการฯ โดยให้เป็นไปตามระเบียบของกรรมการฯ

4.2.3 ประชาชนมีสิทธิร้องขอให้กรรมการฯ ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้

4.2.4 นอกจากประกาศกระทรวงที่กำหนดให้ประเภทและขนาดโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและส่งให้พิจารณารายงานฯ ดังกล่าวแล้ว ควรพิจารณาโครงการประเภทและขนาดอื่น ๆ รวมทั้งกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ต้องผ่านการให้ความเห็นจากกรรมการฯ ก่อนมีการดำเนินโครงการ

4.2.5 พิจารณาผลกระทบที่กระทบต่อบุคคล ทั้งในมิติความรุนแรง จำนวนคนที่ได้รับผลกระทบ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ระยะเวลา ให้ความสำคัญต่อมาตรฐานคุณภาพชีวิต มิใช่พิจารณาแค่ค่าตัวเลขหรือค่ามาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว

สถานภาพขององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

4.2.1 องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่จะตั้งขึ้นนั้น ตั้งขึ้นเพียงองค์กรเดียว

4.2.2 จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติใหม่

4.2.3 ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

4.2.4 การให้ความเห็นของกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการหรือกิจกรรมเสียก่อน

4.2.5 เป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานราชการ มีบุคลากรของตนเอง โดยรัฐต้องจัดหางบประมาณเพื่อจัดตั้งองค์กร และให้สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์

4.2.6 มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ผลของการกระทำมีผลทางกฎหมาย โดยเฉพาะความรับผิดชอบของการกระทำต่าง ๆ และทำให้มีการบริหารงานทั้งทรัพย์สินและบุคคลที่เป็นอิสระ

4.2.7 การทำงานต้องเป็นอิสระจากรัฐ ผู้ให้งบประมาณ หน่วยงานราชการ และนักการเมือง และมีอิสรภาพ ทางความคิด

4.2.8 ประกอบการด้วยคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ให้ความเห็น และสำนักงานคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เป็นกลไกดำเนินการเพื่อช่วยงานด้านต่าง ๆ ของกรรมการฯ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.9 สำนักงานคณะกรรมการฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเลขานุการ เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

4.2.1 ให้ความเห็นต่อโครงการ กิจกรรม นโยบาย หรือแผนรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ตรงกับประกาศของกรมการ

4.2.2 ให้ความเห็นต่อหน่วยงานและเจ้าของโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2.3 ส่งเสริมกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความเห็น

4.2.4 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคสอง โดยได้เพิ่มเติมในส่วนของคุณภาพ ดังที่ปรากฏในมาตรา 67 วรรคสอง “...การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพ จะกระทำมิได้...”

เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ เรื่อง การจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้สอดคล้องกับมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้มีความต่อเนื่องจากการที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ร่วมกับคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลทำการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อปี 2545 และมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเรื่อง การกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ซึ่งองค์การอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นตาม มาตรา 67 วรรคสอง ต้องให้ความเห็นชอบก่อนมีการดำเนินโครงการ เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องจากการที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ศึกษาเรื่องโครงการ (กิจการ) ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการ โดยว่าจ้างคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ศึกษาเมื่อปี 2549⁷³

ถ้าในอนาคตได้มีกฎหมายหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการประเมินผลกระทบทางสังคมก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ดังเช่นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแล้ว ก็ควรมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจ

⁷³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดิม, หน้า 9.

หน้าที่ควบคุมดูแลการประเมินผลกระทบทางสังคมให้เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมาย ทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมอีกด้วย

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นองค์กรอิสระองค์กรเดียว ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสังคมก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ทั้งยังต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ด้วย

ดังนั้น เพื่อไม่เป็นการสร้างภาระแก่เจ้าของโครงการหรือผู้เกี่ยวข้องในการทำการประเมินผลกระทบทางสังคมมากเกินไป ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าองค์กรที่มีอำนาจควบคุมดูแลการประเมินผลกระทบทางสังคมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ ควรเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะเมื่อมีการก่อสร้างโครงการหรือดำเนินกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในด้านสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ ผู้ดำเนินโครงการดังกล่าวก็มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เพื่อเสนอต่อองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินการและสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ แต่องค์กรอิสระที่จะตั้งขึ้นควรเพิ่มในส่วนของผู้แทนที่มีความรู้ความสามาถด้านสังคมมากขึ้น เช่น ผู้แทนจากกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีการเปิดสอนคณะเกี่ยวกับทางสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคม เป็นต้น



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในอดีตประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายโดยตรงที่จะใช้เพื่อการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม และมีเนื้อหาสาระหลักในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แม้กฎหมายฉบับนี้จะได้ถูกปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง สภาพการบังคับใช้ก็ไม่ได้ผล ต่อมาในปีพ.ศ. 2535 จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยมีการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บทที่เป็นนวัตกรรมใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่นการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ การนำเอาหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษการกำหนดการรับผิดชอบทางแพ่งอย่างเคร่งครัดสำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่บุคคลเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดขึ้น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรับรองบทบาทและการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 บัญญัติให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แม้จะได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วก็ตามแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 46 ถึง 51 ก็ยังบัญญัติให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่ ต่อมาในปี 2540 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ปี 2540 ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ มีบทบัญญัติสำคัญในการปฏิรูปการเมือง การจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ การกระจายอำนาจการปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการนี้

ทำให้จำเป็นต้องตรากฎหมายรองรับเพื่อปฏิบัติการตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ ไร่ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และกฎหมายที่กำหนดกระบวนการปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มมีขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก ในมาตรา 56

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 67 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดให้บุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเข้าร่วมกับรัฐ หรือชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่น การอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ หรือในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต ห้ามหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมของบุคคลใด หรือธุรกิจใด หรือองค์กรของรัฐ มิให้ก่อผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หรือทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนกระทบต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบรอบด้านต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ โดยก่อนดำเนินโครงการ หรือดำเนินกิจกรรมดังกล่าวต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง รวมทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นขององค์การอิสระที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสองได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานผลกระทบทางสุขภาพก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แต่ในมาตราดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้มีการทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคม เหตุที่ไม่มีการบัญญัติให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมไว้ในมาตราดังกล่าวก็เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม วิถีชีวิตของชุมชนมากนัก คงให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนมากกว่า

การประเมินผลกระทบทางสังคมของประเทศไทยเมื่อเทียบกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสุขภาพแล้ว ยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่อยู่มาก ดังนั้น หลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการ หรือประเภทของโครงการ หรือลักษณะของโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบทางสังคมจึงยังไม่มีมีการประกาศออกมาเป็นมาตรการที่ชัดเจน และยังไม่มีมีการแยก

การประเมินผลกระทบทางสังคมออกจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยคงเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ (Human-used Value) และด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตมนุษย์ (Quality of Life Value Resource)

การประเมินผลกระทบทางสังคม เป็นการคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม คุณภาพชีวิตและอื่น ๆ ของคนในชุมชน พร้อมกับการนำเสนอแนวทางในการลดผลกระทบอันจะเกิดจากการที่ชุมชนต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในชุมชน จึงเห็นได้ว่าการประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นการมองปัญหาด้านสังคมของชุมชนอย่างรอบด้านไม่เพียงมองแต่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านสุขภาพเท่านั้น จึงควรมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมโดยการจัดทำรายงานนั้นต้องให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรายงาน พร้อมทั้งต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและสร้างความเข้าใจแก่ชุมชนนั้น การจัดทำรายงานจึงประสบผลสำเร็จและได้ข้อมูลที่ต้องการอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้มีการวิเคราะห์ปัญหาอันจะเกิดจากการก่อสร้างโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อชุมชนอย่างครบถ้วนทุกด้าน จึงควรมีการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคมด้วยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ที่ควรตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง โดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ พร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ที่จำเป็นในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมในกฎหมายฉบับดังกล่าว และนอกจากนี้ควรมีการจัดตั้งองค์การอิสระที่มีอำนาจควบคุมดูแลการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมขึ้น เพื่อให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นไปอย่างมีระเบียบ และสมดังเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.1.1 ควรมีการตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคม มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม พ.ศ. ...” โดยกฎหมายฉบับนี้จะมีการกำหนดรายละเอียด ประเภท ขนาดของโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคม รวมทั้งหลักเกณฑ์ และวิธีการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมไว้อย่างชัดเจนและเป็นระเบียบเช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสุขภาพ โดยสาเหตุที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติต่างหากจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากเพื่อให้เห็นความสำคัญของการประเมินผลกระทบทางสังคมซึ่งยังเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย และเพื่ออำนวยความสะดวกศึกษาและนำไปปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการประกาศกำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือ

กิจกรรมที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรเป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ควรเพิ่มประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมเพิ่มบางประเภท เช่น โรงงานที่จัดตั้งตามกฎหมายโรงงาน อาคารชุดหรือโรงแรมทุกขนาด เนื่องจาก ผลกระทบทางสังคมเป็นเรื่องที่รัฐบาล เจ้าของโครงการ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องพึงตระหนักถึงเป็นอย่างมากเพราะเป็นเรื่องที่กระทบกับวิถีชีวิตการดำเนินชีวิตอย่างปกติของคนในชุมชน ต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเพราะการดำเนินโครงการนั้น นอกจากนี้ควรมีการจัดทำคู่มือและให้ความรู้เกี่ยวกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาครัฐ หรือเจ้าของโครงการที่จะดำเนินโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบทางสังคม รวมทั้งให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบ

5.1.2 ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง โดยเพิ่มเติมให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวดังนี้ “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ และสังคม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

5.1.3 ควรมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นองค์กรอิสระมีอำนาจควบคุมดูแลและให้การเห็นชอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ และระเบียบเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสังคมที่ไม่สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคมได้ โดยองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ควรเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่จะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และการประเมินผลกระทบทางสังคมได้ดำเนินการไปพร้อม ๆ กันอย่างเป็นระเบียบและไม่สร้างภาระหรือข้อยุ่งยากแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินโครงการมากเกินไปจนสมควรที่จะต้องขอความเห็นชอบการประเมินผลกระทบในด้านต่าง ๆ ต่อหน่วยงานที่แตกต่างกันออกไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

กนกพร สว่างแจ้ง. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2545.

กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคใต้. ทำไมต้องค้าน โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย. สงขลา: ม.ป.ท., 2543.

คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. การศึกษาและยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.

มีชัย วรชัยนัท. มนุษย์และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535.

สถาบันนโยบายศึกษา. แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2539.

ศูนย์ มัลลิกะมาส. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูโรกราฟพิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2549.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. สถาบันนโยบายศึกษา. คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

วิทยานิพนธ์

ณัฐพล เป็นสมุทร. “ความหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ทักษะ อรเอก. “ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2550.

สิ่งพิมพ์รัฐบาลและเอกสารอื่นๆ ของทางราชการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. “ประกาศ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.”

เอกสารข้อมูลสารสนเทศในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์

- กระทรวงสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น. History of EIA Systems and Measures taken around the World. At <http://www.env.go.jp/earth/coop/coop/materials/10-eiae/10-eiae-2.pdf>. Access date October 8, 2009.
- คณะทำงานวิชาการ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ. ระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพในสังคมไทย. ใน <http://www.nationalhealth.or.th>. Access date January 5, 2009.
- แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. ใน http://www.hpp-hia.or.th/whatis_hpp_thai.html. Access date August 24, 2008
- ภัสรา บุญรัตนกิจ. พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เหมือนหรือต่างกับ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ. ใน <http://learners.in.th/blog/patsara03/30152>. Access date January 5, 2009.
- สุรวดี สุขเลิศ. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพของประเทศออสเตรเลีย. ใน http://www.onep.go.th/eia/km_HIA/HIA_other/austraria.doc. Access date September 4, 2008.
- แหล่งความรู้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ. การประเมินผลกระทบ. ใน <http://san.anamai.moph.go.th/nwha/html/ch1.htm>. Access date June 24, 2008.
- แหล่งความรู้การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ. ใน <http://san.anamai.moph.go.th/nwha/html/ch1.htm>. Access date June 24, 2008.
- International Association for Impact Assessment. IAIA. At <http://www.iaia.org/modx/index.php?id=318>. Access date September 4, 2008.
- Summerville, J., Buys, L., Germann, R. and Cuthill, M. The implementation of social assessment in Local government.. At http://www.eprints.qut.edu.au/archive/00006431/Summerville_FIN. Access date September 3, 2008.
- The Inter-organizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment. Guidelines and Principles for Social Impact Assessment. At <http://www.usda.gov/rus/water/ees/pdf/siaguidlines.pdf>. Access date September 1, 2008.
- The United Nations Environmental Programmes. Environmental impact assessment. At <http://www.unep.org>. Access date September 5, 2008.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550





ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดยที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น และให้โอนภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปเป็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับเป็นการสมควร แก่ไข ปรับปรุงเพิ่มเติมการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก่ไขโดยมาตรา 114 แห่งพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิก

(1) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

(2) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535

(3) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539

(4) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

(5) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535

(6) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539

(7) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2543) ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2543

ข้อ 2 ในประกาศนี้

“อาคารประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง” หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ใช้ในการประกอบกิจการค้าปลีกหรือกิจการค้าส่งซึ่งสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใช้ส่วนบุคคลหรือใช้ในครัวเรือน ในชีวิตประจำวันเป็นส่วนใหญ่

“ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง” หมายความว่า กิจการค้าปลีกหรือกิจการค้าส่งซึ่งสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใช้ส่วนบุคคลหรือใช้ในครัวเรือน ในชีวิตประจำวันเป็นส่วนใหญ่

“ค้าปลีก” หมายความว่า การประกอบธุรกิจโดยการขายสินค้าในจำนวนน้อยให้แก่ผู้บริโภค

“ค้าส่ง” หมายความว่า การประกอบธุรกิจโดยการขายสินค้าในจำนวนมากให้แก่ผู้ซื้อเพื่อนำไปขายให้แก่ผู้บริโภคหรือนำไปให้บริการต่อ

ข้อ 3 ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ เว้นแต่ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ลำดับที่ 1.5 และ 26.2 ตามเอกสารท้ายประกาศ 1 ให้จัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

ข้อ 4 แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 2

การจัดทารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นดังกล่าว ต้องจัดทำโดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ข้อ 5 ให้นำความในข้อ 3 มาใช้บังคับสำหรับการขออนุญาตของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นโดยอนุโลม

ข้อ 6 โครงการหรือกิจการตามประกาศในข้อ 1 (1) (2) หรือ (3) ที่ได้ยื่นเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศตามข้อ 1 (4) (5) (6) หรือ (7) ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่ง

ข้อ 7 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2552

สุวิทย์ คุณกิตติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
	1.3.4 พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขอประทานบัตร
	1.3.5 พื้นที่ที่อยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์หรือ อุทยานประวัติศาสตร์ตามกฎหมายว่าด้วย โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ แหล่งมรดกโลกที่ขึ้น บัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่าง ประเทศ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขอประทานบัตร
	1.4 โครงการเหมืองแร่ที่มีการใช้วัตถุระเบิด	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขอประทานบัตร
	1.5 โครงการเหมืองแร่ชนิดอื่นๆ ตาม กฎหมายว่าด้วยแร่ ยกเว้นตามข้อ 1.1 ข้อ 1.2 ข้อ 1.3 และข้อ 1.4	ทุกขนาด ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขอประทานบัตร ให้เสนอในชั้นขอประทานบัตร
2.	การพัฒนาปิโตรเลียม 2.1 การสำรวจปิโตรเลียม โดยวิธีการ เจาะสำรวจ 2.2 การผลิตปิโตรเลียม	ทุกขนาด ทุกขนาด	ให้เสนอในขั้นตอนการขอรับ ความเห็นชอบจากหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงาน ผู้อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย ปิโตรเลียม ให้เสนอในขั้นตอนการขอรับ ความเห็นชอบจากหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงาน ผู้อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย ปิโตรเลียม
3.	โครงการระบบขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมัน เชื้อเพลิงทางท่อ	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขอใบอนุญาต หรือชั้นขอรับความเห็นชอบ จากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
4.	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการ นิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มี ลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการ อุตสาหกรรม	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติหรือ ขออนุญาตโครงการ
5.	อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีกระบวนการผลิต ทางเคมี	ที่มี กำลัง ผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อ วัน ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
6.	อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
7.	อุตสาหกรรมแยกหรือแปรรูป ก๊าซธรรมชาติ	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
8.	อุตสาหกรรมคลอรีน - แอลคาไลน์ (Chloralkaline industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์(NaCl) เป็นวัตถุดิบ ในการผลิตโซเดียม คาร์บอเนต (Na_2CO_3) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) คลอรีน (Cl_2) โซเดียมไฮโปคลอไรต์(NaOCl) และปูนคลอรีน (Bleaching Powder)	ที่มี กำลัง ผลิต ส าร ดังกล่าว แต่ ละชนิดหรือ ร ว ม กั น ตั้งแต่ 100 ตัน ต่อ วัน ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบหลักเกณฑ์
9.	อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
10.	อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ	ที่มี กำลัง ผลิต ตั้งแต่ 50 ตันต่อวัน ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
11.	อุตสาหกรรมที่ผลิตสารออกฤทธิ์หรือสารที่ ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์โดยใช้ กระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
12.	อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
13.	อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล ดังต่อไปนี้ 13.1 การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 13.2 การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	ทุกขนาด ที่มี กำลัง ผลิต ตั้งแต่ 20 ตันต่อวัน ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
14.	อุตสาหกรรมเหล็ก หรือเหล็กกล้า	ที่มี กำลัง ผลิต ตั้งแต่ 100 ตันต่อ วัน ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
15.	อุตสาหกรรมถลุงหรือแต่งแร่ หรือหลอมโลหะซึ่ง มิใช่อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า	ที่มี กำลัง ผลิต ตั้งแต่ 50 ตันต่อวัน ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
16.	อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ รวมทั้ง ผลิตเบียร์และไวน์ 16.1 อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ 16.2 อุตสาหกรรมผลิตไวน์ 16.3 อุตสาหกรรมผลิตเบียร์	ที่มีกำลังผลิต ตั้งแต่40,000 ลิตรต่อเดือน (คิดเทียบที่ 28 ดีกรี) ที่มีกำลังผลิต ตั้งแต่600,000 ลิตรต่อเดือน ที่มี กำลัง ผลิตตั้งแต่ 6 0 0 ,0 0 0 ลิ ต ร ต่ อ เดือน	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี
17.	โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่ง ปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงงาน	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือชั้นขออนุญาตประกอบ กิจการ แล้วแต่กรณี

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจกรรม	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
21.	ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ
22.	ท่าเทียบเรือ	รับเรือขนาด ตั้งแต่ 500 ตัน กรอส หรือความ ยาวหน้าท่า ตั้งแต่ 100 เมตร หรือมี พื้นที่ท่า เทียบเรือ รวม ตั้งแต่ 1,000 ตาราง เมตร ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ
23.	ท่าเทียบเรือสำราญกีฬา	ที่รองรับเรือ ได้ตั้งแต่ 50 ลำ หรือ 1,000 ตาราง เมตร ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ
24.	การถมที่ดินในทะเล	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ
25.	การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณ หรือในทะเล 25.1 กำแพงริมชายฝั่ง ดินแนวชายฝั่ง 25.2 รอดักทราย เขื่อนกันทรายและคลื่น รอบังคับกระแสน้ำ	ความยาว ตั้งแต่ 200 เมตร ขึ้นไป ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
	25.3 แนวเขื่อนกันคลื่นนอกฝั่งทะเล	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ
26.	โครงการระบบขนส่งทางอากาศ 26.1 การก่อสร้างหรือขยายสนามบินหรือ ที่ขึ้นลงชั่วคราว เพื่อการพาณิชย์ 26.2 สนามบินน้ำ	ความยาว ทางวิ่งตั้งแต่ 1,100 เมตร ขึ้นไป ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ ให้เสนอในชั้นขออนุญาต จัดตั้งหรือขออนุญาตขึ้น – ลง อากาศยาน
27.	อาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคาร ซึ่งมีลักษณะที่ดังหรือการใช้ ประโยชน์ในอาคารอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ 27.1 อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือใน อุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม 27.2 อาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ ค้าปลีกหรือค้าส่ง	ความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร ขึ้นไป หรือมี พื้นที่รวมกัน ทุกชั้น หรือ ชั้นหนึ่งชั้นใด ใน ห ล ึ่ง เดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตาราง เมตร ขึ้นไป ความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร ขึ้นไป หรือมี พื้นที่รวมกัน ทุกชั้น หรือ ชั้นหนึ่งชั้นใด ใน ห ล ึ่ง เดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตาราง เมตร ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างหรือหากใช้วิธีการแจ้งต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารโดยไม่ ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอ รายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้า พนักงานท้องถิ่น ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างหรือหากใช้วิธีการแจ้งต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคารโดยไม่ ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอ รายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้า พนักงานท้องถิ่น

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการขนาด	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
	27.3 อาคารที่ใช้เป็นสำนักงานหรือ ที่ทำการของเอกชน	ความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร ขึ้นไป หรือมี พื้นที่ รวมกันทุกชั้น หรือชั้นหนึ่ง ชั้นใดในหลัง เดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตาราง เมตร ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้าง หรือหากใช้วิธีการแจ้ง ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยไม่ยื่นขอรับใบอนุญาตให้ เสนอรายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้า พนักงานท้องถิ่น
28.	การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อ ประกอบการพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดสรรที่ดิน	จำนวนที่ดิน แปลงย่อย ตั้งแต่ 500 แปลง หรือ เนื้อที่เกิน กว่า 100 ไร่	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต จัดสรรที่ดินตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน
29.	โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล 29.1 กรณีตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด ในระยะ 50 เมตร	ที่มีเตียง สำหรับ ผู้ป่วยไว้ค้าง คืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างหรือหากใช้วิธีการแจ้งต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยไม่ ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอ รายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้า พนักงานท้องถิ่น
	29.2 กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ 29.1	ที่มีเตียง สำหรับ ผู้ป่วยไว้ค้าง คืนตั้งแต่ 60 เตียงขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างหรือหากใช้วิธีการแจ้งต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยไม่ ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอ รายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้า พนักงานท้องถิ่น

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
30.	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม	ที่มีจำนวน ห้อง พัก ตั้งแต่ 80 ห้อง ขึ้นไป หรือมีพื้นที่ ใช้ ส อ ย ตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตร ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างหรือหากใช้วิธีการแจ้งต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยไม่ ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอ รายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้า พนักงานท้องถิ่น
31.	อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมอาคาร	ที่มีจำนวน ห้อง พัก ตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ ใช้ ส อ ย ตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตร ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุญาต ก่อสร้างหรือหากใช้วิธีการแจ้งต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยไม่ ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอ รายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้า พนักงานท้องถิ่น
32.	เขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ 32.1 ปริมาตรเก็บกักน้ำ 32.2 พื้นที่เก็บกักน้ำ	ตั้งแต่ 100 ล้าน ลูกบาศก์ เมตร ขึ้นไป ตั้งแต่ 15 ตาราง กิโลเมตร ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ
33.	การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การ ชลประทาน ตั้งแต่ 80,00 ไร่ ขึ้นไป	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด	หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
34.	โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนด ให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1	ทุกขนาด	ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ



ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : นางสาวเกศินี พลภักฏ
- วัน เดือน ปีเกิด : 22 ตุลาคม 2522
- สถานที่เกิด : กรุงเทพมหานคร
- วุฒิการศึกษา : สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
จากโรงเรียนสตรีมหาพฤฒาราม
ปีการศึกษา 2539
สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2544
สำเร็จการศึกษาชั้นเนติบัณฑิต
จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
สมัยที่ 56
- ประสบการณ์ทำงาน : 2546 นิติกร 3 ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า
ระหว่างประเทศกลาง
2548 นิติกร 4 ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า
ระหว่างประเทศกลาง
2550 นิติกร 5 ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า
ระหว่างประเทศกลาง
- ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน : ปัจจุบัน นิติกร 5 ศาลแขวงพระนครเหนือ

