



1.1 ความเป็นมาของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการเพิ่มจำนวนประชากรโลกส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ปัญหาบางประการสามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ปัญหาบางประเภทต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไข จึงส่งผลให้ต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและค่าใช้จ่ายอย่างสูงไป จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงได้เกิดมีแนวคิดป้องกันไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle) ซึ่งเป็นการคาดคะเนหรือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อหามาตรการแก้ไขลดผลกระทบ (Mitigation) ต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นหลักการและแนวคิดพื้นฐานในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องอาศัยข้อมูล ความรู้ความเข้าใจในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติของทรัพยากรต่างๆ ในบริเวณพื้นที่พัฒนาโครงการ และรอบๆ โครงการ ทั้งในลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งมีชีวิต และสิ่งที่ไม่มีชีวิตในธรรมชาติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อทำให้เกิดระบบนิเวศที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีดุลยภาพ เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นวิธีการหนึ่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ ซึ่งจะต้องมีการนำเสนามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากกระบวนการ หรือการจัดทำโครงการต่างๆ ที่อาจมีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่ามามาตรการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) มาใช้โดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2512 (The National Environmental Policy Act of 1969 หรือ NEPA) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในหลายๆด้าน เช่นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม การป้องกันและขจัดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการของมนุษย์ รวมทั้งเพิ่มการพูนความรู้ความเข้าใจต่อระบบนิเวศน์และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีความสำคัญต่อประเทศชาติ ในขณะที่เดียวกัน NEPA ยังได้มีการกำหนดให้มีการก่อตั้งคณะกรรมการคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม¹ โดยให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal agencies) มีหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะหรือรายงานเกี่ยวกับการออกกฎหมาย และการทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ต่อคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ด้าน เช่น การจัดทำรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการ หรือกิจการที่มีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงลบหากมีการจัดทำกิจกรรมนั้นจริง การจัดทำทางเลือกอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างการใช้สิ่งแวดล้อมต่อท้องถิ่นในระยะสั้นกับการบำรุงรักษา และปรับปรุงเพื่อผลประโยชน์ในระยะยาว เป็นต้น²

จากมาตรการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาเองจึงทำให้บรรดาประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างเล็งเห็นถึงความจำเป็นถึงการนำเอามาตรการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ และได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศขึ้นมา³ ในส่วนของประเทศไทยได้เริ่มมีแนวคิดในการผลักดันให้เกิดมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมในการดูแล และแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2518 ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยมีกรณีเป็นกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 อันถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเน้นไปที่มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่ ก่อให้เกิดดำเนินการ หรือโครงการที่จะต้องมีการต่ออายุใบอนุญาตหรือขยายโครงการ โดยได้มีการนำเอากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากการใช้ระบบวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ในขณะนั้นยังคงประสบปัญหาและอุปสรรค ในด้านการติดตามตรวจสอบและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการต่างๆ เช่น โครงการ

¹ The National Environmental Policy Act of 1969, 42 U.S.C. 4231-4347

² อานาจ วงศ์บัณฑิต , กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545) ,หน้า

³ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, สภาวะแวดล้อมของเรา, (กรุงเทพฯ: มายด์พับลิชชิ่งจำกัด, 2538), หน้า9

เหมือนแจะจะต้องมีการต่อประธานบัตรหลังจากหมดอายุแล้ว 25 ปี หรือ 50 ปี จึงจะมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดความยากต่อการติดตามตรวจสอบเพื่อให้โครงการหรือกิจการนั้นๆ ปฏิบัติตามเงื่อนไข นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบก็ยังมีใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งทำให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีสิทธิในการยับยั้งการขอต่อใบอนุญาตในกรณีที่โครงการหรือกิจการนั้นๆ ที่มีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เมื่อขอรับใบอนุญาตในการดำเนินกิจการปัญหาดังกล่าวจึงถือว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินการติดตามตรวจสอบอยู่พอสมควรในเวลานั้น

ต่อมาในปี พ.ศ.2521 ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อีก 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถกำหนดประเภทขนาดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาความเห็นชอบก่อนดำเนินการ เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้เริ่มที่จะมีการนำเอามาตรการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้ามาบังคับใช้อย่างเป็นระบบ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่ทว่าก็ยังคงประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายทั้งในด้านของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการติดตามตรวจสอบอยู่ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2535 ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งได้มีการปรับปรุงมาแล้ว 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2522 และได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ขึ้นมาบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2535 โดยได้มีการกำหนดมาตรการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในส่วนที่ 4 ตั้งแต่มาตรา 46-51 ซึ่งได้มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดประเภทขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดไว้และให้มี

คณะกรรมการควบคุมมลพิษขึ้นมาประสานงาน เพื่อความเป็นเอกภาพในการในกระบวนการติดตามตรวจสอบซึ่งเป็นปัญหามาตั้งแต่ในอดีต

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จะได้มีการกำหนดมาตรการในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา แต่ทว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่มีการบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาถึง 14 ปี ก็ยังคงประสบกับปัญหาในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่ ซึ่งจะต้องมีแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

-เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงกฎเกณฑ์ กระบวนการ และระบบที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

-เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอน กระบวนการ ระบบ และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

-เพื่อศึกษาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และเอื้อประโยชน์ต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

วิจัยถึงระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
- พระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

- กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2527) ออกตามความใน พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518
- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2535 ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2535 และฉบับที่ 3 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2539
- ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่3 (พ.ศ.2535)
- ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่2 (พ.ศ.2548)
- ประการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่24(พ.ศ.2548)
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.2546
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดกระบี่ พ.ศ.2546
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ.2546
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่อำเภอบ้านแหลม อำเภอเมืองเพชรบุรี อำเภอท่ายาง และอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี อำเภอหัวหิน และอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ.2548

เพื่อมาเปรียบเทียบกับระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ถึง ปัญหา ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการปรับปรุงแก้ไขระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต่อไป

1.4 สมมุติฐาน

ปัจจุบันระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านของ การมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดประเภทขนาดโครงการ องค์กรที่เกี่ยวข้อง กระบวนการและขั้นตอนผู้มีสิทธิจัดทำรายงาน และหน่วยงานผู้มีอำนาจในติดตามตรวจสอบ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

- การวิจัยเอกสาร
 - เอกสารทั่วไป เช่น หนังสือ บทความ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารราชการ
 - การวิจัยภาคสนาม
 - ใช้การสัมภาษณ์
 - สถานภาพปัญหาและอุปสรรคของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย
 - อุปสรรคและแนวทางในการแก้ปัญหา
 - ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ผู้ชำนาญการด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชน เนื่องจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในทางปฏิบัติได้ดี

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

- เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของขั้นตอน กระบวนการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ว่าไม่เหมาะสมและไม่เอื้อประโยชน์ต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร และควรที่จะใช้กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการอย่างไรในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- เพื่อให้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสม สอดคล้อง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต่อไปในอนาคต
- เป็นประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา ผู้ที่สนใจ เพื่อที่จะนำไปเป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าต่อไป