

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม
กับประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย
และหน่วยงานของประเทศออสเตรเลีย

ปฐวี สิริินภากุล

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย:
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและหน่วยงานของประเทศออสเตรเลีย*

The Properly Strategic Environmental Assessment for Thailand:
A Comparative study of Australian Laws and Agencies

ปฐวี สิริินากุล**
Patavee Sirinapakul

บทคัดย่อ

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับนโยบาย แผนและแผนงานโดยการประเมินสิ่งแวดล้อมลักษณะนี้จะดำเนินการก่อนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ (environmental impact assessment (EIA)) การดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมดังกล่าวครอบคลุมลำดับสาขากิจกรรมหรือพื้นที่ที่มีภาคมากกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการใดโครงการหนึ่งหรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จะพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจสะสม (cumulative effect) จากการพัฒนาโครงการในพื้นที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของนโยบาย แผน และแผนงาน การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายและนโยบายสำหรับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิตและ ดร.เนาวรัตน์ ไกรพานนท์.

This article is a part of dissertation, "Legal Measures and Policies for Environmental Assessment at a Strategic Level Appropriate to Thailand," This dissertation are in the process of studying. Professor Dr.Amnat Wongbandit and Dr.Nawarat Kripanon are an advisors.

**นักศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: p.sirinapakul@gmail.com

Student in Doctor of Juridical Science Program, Faculty of Law, Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 29 ธันวาคม 2564, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 18 มีนาคม 2565, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 21 มีนาคม 2565.

จากการศึกษาพบว่า ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์อย่างแพร่หลายและมีประสิทธิภาพ โดยมีการตราพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (EPBC Act)) ซึ่งได้มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบรวมทั้งบัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) เพียงแค่กล่าวถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้เบื้องต้น แต่ก็ไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนโดยละเอียดเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แต่อย่างใด ดังนั้น จึงทำให้การพัฒนาและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมขาดการบูรณาการตั้งแต่ระดับการวางนโยบาย แผน และแผนงาน ซึ่งจะส่งผลทำให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่อาจสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

คำสำคัญ: การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์, เอสอีเอ, นโยบาย แผน และแผนงาน

Abstract

The Strategic Environmental Assessment (SEA) is an environmental assessment at the level of policies, plans, and programs. This type of environmental assessment shall be conducted before environmental impact assessment at project level. The operation of such environment assessment encompasses a sequence of activity field or regional areas rather than an environmental impact assessment in a particular project or activity. The Strategic Environmental Assessment takes into account the cumulative effect of project developments in neighboring areas as well as giving priority to the establishment of public participation processes from the beginning of policies, plans and programs. Therefore, the Strategic Environment Assessment could be regarded as an implementation of the precautionary principle.

According to the study, Australia is one of the countries where Strategic Environmental Assessment is widely implemented and effective. With the enactment of the Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (EPBC Act), it has established the responsible agency including formulating criteria and procedures for strategic environmental assessment systematically. However, in the case of Thailand, an Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act (No. 2) B.E. 2561 (2018) merely mentioned the Strategic Environmental Assessment preliminarily; there is no specification of responsible agency. In addition, no detailed rules and procedures for strategic environmental assessment have been established. Consequently, the development and prevention of environmental impacts lack integration from the level of making policy, plans, and programs, which will result in the development and solution of environmental problems incompatible with the principles of sustainable development.

Keywords: strategic environmental assessment, SEA, policy plan and p rogram

1. บทนำ

ณ ปัจจุบัน หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นกรอบเป้าหมายหลักของการพัฒนาและปกป้องสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่อความต้องการของคนรุ่นอนาคตเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ¹ สืบเนื่องมาจากแนวความคิดการพัฒนาในอดีตที่ให้หน่วยงานที่บริหารประเทศต้องเลือกระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กับการดูแลรักษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง² ทั้งนี้ รัฐบาลตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยมีกรอบวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรและประเทศชาติ³ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าผลลัพธ์จากนโยบายส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมากลับแสดงให้เห็นปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมและเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามลำดับ กล่าวคือ การขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมโดยขาดการวางแผนและจัดการ ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย และสร้างปัญหาแม่น้ำเน่าเสีย เกิดมลพิษทางอากาศ และการปล่อยของเสียออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรม จนก่อให้เกิดปัญหาทางด้านกายภาพ และทางด้านสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชากร⁴

ปัญหาดังกล่าวไม่ได้พบแต่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่สามารถพบได้ในต่างประเทศทั่วโลก จึงทำให้นานาอารยประเทศหันกลับมาให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากการประชุมนานาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environmental and Development) ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 ที่ประชุมได้ผลักดันให้มีการนำเครื่องมือการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

¹United Nations World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 2 ed. (London: Oxford University Press, 1987), p. 43.

²โกเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 69.

³มีทยา จารุพันธ์ และ สุนีย์ มัลลิกะมาส, *กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 36-38.

⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524* [Online], available URL: http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779,2564 (มกราคม, 20).

(Environmental Impact Assessment (EIA) มาปรับใช้กับการพัฒนาประเทศ⁵ โดยไม่ต้องรอให้มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ว่าการพัฒนาโครงการจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ แต่ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle)⁶ ในการนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ได้บัญญัติแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ภายใต้พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 1969 (National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA))⁷ จนกลายเป็นต้นแบบให้นานาประเทศนำหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติใช้เป็นกฎหมายสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม⁸

สำหรับประเทศไทยนั้น มีการนำหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ครั้งแรกภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และมีการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁹

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีการนำเครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติใช้เป็นมาตรการบังคับทางกฎหมายเป็นเวลายาวนานกว่าสี่ทศวรรษ แต่จากรายงานการศึกษาหลายฉบับพบว่าประเทศไทยยังมีปัญหาการบังคับใช้เครื่องมือดังกล่าวหลายประการด้วยกัน ตัวอย่างเช่น มีโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหลายโครงการที่ไม่ได้อยู่ในบังคับตามกฎหมายจะต้องจัดทำ

⁵Rio declaration Principle 17 Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.

⁶Rio declaration Principle 15 In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

⁷John Glasson, Riki Therivel and Andrew Chadwick., **Introduction to Environmental Impact Assessment**, 2ed. (New York: Routledge-Cavendish, 2005), p.14.

⁸Ibid., pp. 65-66.

⁹อริการ์ตน์ นิยมไทย, “หลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” **วารสารจลนิตี** 49, 2 (เมษายน 2540): 143.

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁰ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดเรื่องของงบประมาณและระยะเวลาทำให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร¹¹ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลายโครงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของการจัดทำรายงานจนเกิดการคัดค้านและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงการในช่วงเวลาต่อมา ในบางโครงการเจ้าของโครงการสามารถหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยพัฒนาโครงการให้มีขนาดน้อยกว่าที่กฎหมายบัญญัติ แต่ดำเนินการก่อสร้างโครงการในลักษณะเดียวกันในพื้นที่ติดต่อกับโครงการแรก ประการสุดท้าย คือ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้พิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจสะสม (Cumulative Effect) จากการพัฒนาโครงการในพื้นที่ใกล้เคียงกัน¹²

จากข้อจำกัดดังกล่าว ประกอบกับหลักการการบริหารประเทศที่ต้องให้ความสำคัญต่อการวางแผนตามหลักการป้องกันไว้ก่อน หลายประเทศจึงพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับก่อนโครงการ (Pre Environmental Assessment) ซึ่งให้ความสำคัญกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คาดการณ์ล่วงหน้าในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน (Policy Plan and Program: PPP) หรือเรียกว่า “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment หรือตัวย่อ SEA)” ขึ้น โดยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

- 1) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการประเมินนโยบาย แผน และแผนงาน
- 2) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญก่อนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 3) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับสาขากิจกรรมหรือพื้นที่ภูมิภาคที่จะดำเนินการในอนาคต
- 4) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ต้องมีการประเมินคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติ 4 ประการ
- 5) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ต้องมีการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบสะสมและ
- 6) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่เริ่มแผนยุทธศาสตร์

¹⁰โรจน์จรรย์ ด่านสวัสดิ์, การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (สงขลา: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2541), หน้า 25-27.

¹¹กรมควบคุมมลพิษ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษา ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 82.

¹²ฉัตรไชย รัตนไชย, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 185.

สำหรับประเทศไทยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและหน่วยงานของเครือรัฐออสเตรเลีย” น่าจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

2. ความหมายและแนวความคิดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

ในหัวข้อนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ หัวข้อ 2.1 จะกล่าวถึงความหมายของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และหัวข้อ 2.2 จะกล่าวถึงแนวความคิดของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจถึงหลักการและแนวความคิดของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ต่อไป

2.1 ความหมายของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

จากการศึกษาพบว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ หมายถึง การประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน¹³ ของกลุ่มโครงการ หรือกิจกรรมในระดับสาขากิจกรรม หรือพื้นที่ภูมิภาค¹⁴ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่มากกว่าโครงการใดโครงการหนึ่ง หรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การประเมินสิ่งแวดล้อมรูปแบบนี้จะนำมาใช้สำหรับการวางแผนระดับยุทธศาสตร์ของประเทศโดยให้ความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน พร้อมทั้งเป็นการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแบบสะสม กระบวนการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ จึงมีการกำหนดทางเลือกในการพัฒนาเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในระดับมหัพภาค¹⁵ โดยมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมาตรการติดตามและตรวจสอบภายหลังการดำเนินการพัฒนาในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือสาขาใดสาขาหนึ่ง รวมทั้งหน่วยงานราชการต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่เริ่มแผนยุทธศาสตร์ไปจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดการพัฒนา

¹³Carys Jones and others, *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning*, 2ed. (London: Earthscan, 2005), p. 37.

¹⁴Ibid., pp. 66.

¹⁵Angus Morrison-Saunders and Jos Arts, *Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up*, (London: Earthscan, 2004), p. 48.

2.2 แนวความคิดของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

แนวความคิดหลักของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สามารถแบ่งเป็น 6 หัวข้อด้วยกัน ดังนี้

2.2.1 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการประเมินนโยบาย แผน และแผนงาน

สืบเนื่องจากแนวความคิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดหลายประการตามที่กล่าวมาและเป็นการดำเนินการขั้นตอนสุดท้ายของการพัฒนาภายใต้วงจรการประเมินสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อปรับปรุงแก้ไขกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจล่าช้าเกินไป¹⁶ หลายประเทศจึงมีแนวความคิดว่าสมควรต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับก่อนโครงการ (Pre Environmental Assessment)¹⁷ หรือ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ขึ้น เพื่อให้ประเมินสิ่งแวดล้อมในช่วงต้นในระดับนโยบาย แผน และแผนงานการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความชัดเจนว่านโยบาย แผน และแผนงาน¹⁸ ประเภทใดบ้างที่ต้องมีการกลั่นกรองหรือจัดทำแผนยุทธศาสตร์ก่อนนำไปใช้ปฏิบัติ

2.2.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการดำเนินการก่อนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากที่กล่าวมาในหัวข้อ 2.2.1 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการดำเนินการระดับนโยบาย แผน และแผนงานก่อนการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ หรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการพัฒนาในระดับโครงการโดยพิจารณาหลักการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไปอย่างควบคู่กัน ในมิติผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

¹⁶Riki Therivel, *Strategic Environmental Assessment in Action*, (London: Earthscan, 2004), p.79.

¹⁷Ibid, p. 80.

¹⁸จากการศึกษาพบว่า ในทางทฤษฎีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สามารถนำไปปรับใช้ในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน แต่ในหลายประเทศมีการนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปปรับใช้เฉพาะแผนและแผนงานเช่นเดียวกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า นโยบาย แผน และแผนงาน ในแต่ละระดับที่ต้องมีขอบเขตการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด นโยบาย แผน และแผนงาน มีความครอบคลุมในเชิงหลักการแค่ไหน สำหรับความคิดของผู้เขียนเห็นว่า นโยบาย (Policy) หมายถึง การกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวโดยมีกรอบวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ ไว้อย่างชัดเจนแต่อาจจะยังไม่มีวิธีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม แผน (Plan) หมายถึง การดำเนินการพัฒนาโดยมีการกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ ตลอดจนวิธีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ และแผนงาน (Program) หมายถึง การกำหนดแนวทางเชิงปฏิบัติเพื่อนำไปปรับใช้ในเชิงพื้นที่ หรือสาขา ที่เกี่ยวข้องกับแผนเพื่อให้มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม.

คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้ส่วนเสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน¹⁹ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดมาตรการปรับปรุงแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ ตลอดจนกำหนดมาตรการติดตามและตรวจสอบผลกระทบในระยะก่อสร้างและดำเนินการโครงการดังกล่าว

เมื่อเปรียบเทียบความหมายระหว่างการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในหัวข้อ 2.1 และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการแล้ว จะพบว่าการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการดำเนินการในระดับภาพรวม ตามพื้นที่หรือตามสาขาซึ่งจะต้องมีการพิจารณาการพัฒนามากกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการซึ่งพิจารณาการพัฒนาในพื้นที่ที่จำกัด และการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ยังเป็นการดำเนินการในลำดับก่อนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ²⁰ จะเห็นได้ว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการดำเนินการในระดับนโยบาย แผน และแผนงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการวางแผนการพัฒนามากกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการที่จะดำเนินการในภายหลัง

2.2.3 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการประเมินกลุ่มโครงการในระดับสาขากิจกรรมหรือพื้นที่ภูมิภาค

การประเมินสิ่งแวดล้อมตามหลักการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทที่หนึ่ง การพิจารณาประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับสาขากิจกรรม (Sectoral Environmental Assessment) หมายถึง การประเมินสิ่งแวดล้อมแบบกลุ่มโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะการประกอบกิจกรรมลักษณะเดียวกันหลาย ๆ โครงการโดยไม่ได้อิงกับพื้นที่และการดำเนินการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบสะสมได้ ตัวอย่างเช่น การประเมินสิ่งแวดล้อมสาขาพลังงาน การประเมินสิ่งแวดล้อมสาขาคมนาคมขนส่ง ประเภทที่สอง การพิจารณาประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ (Regional Environmental Assessment) หมายถึง การประเมินสิ่งแวดล้อมแบบกลุ่มโครงการหรือกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยโครงการหรือกิจกรรมที่หลากหลายในพื้นที่ใกล้เคียงกัน²¹ ตัวอย่างเช่น การประเมินสิ่งแวดล้อมในนิคมอุตสาหกรรม การประเมินสิ่งแวดล้อมพื้นที่ผังเมือง การประเมินสิ่งแวดล้อมเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

¹⁹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561), มาตรา 46.

²⁰ฉัตรไชย รัตนไชย, เรื่องเดิม, หน้า 185.

²¹Riki Therivel, op. cit., p. 82.

2.2.4 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบสะสม

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีความซับซ้อนในเรื่องผลกระทบมากกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ กล่าวคือ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบสะสมซึ่งอาจเกิดขึ้นจากโครงการหลาย ๆ โครงการหรือกลุ่มโครงการหรือกิจกรรมซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบรวมกัน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบสะสมซึ่งส่งผลกระทบรุนแรงกว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบรวมกัน²² ตัวอย่างเช่น โครงการหนึ่งปล่อยมลภาวะออกมาเพียงอย่างเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนแต่เมื่อมีการพัฒนาโครงการที่สองในพื้นที่ใกล้เคียงกันโดยเมื่อโครงการที่สองปล่อยของเสียออกมาเมื่อรวมกับของเสียในโครงการแรกแล้วอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงกว่าผลรวมของผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละโครงการ ในขณะที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการเดียวมักจะเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงภายในพื้นที่โครงการและไม่มีความซับซ้อนมากนัก ตัวอย่างเช่น การเพิ่มขึ้นของประชากรส่งผลให้ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

2.2.5 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์พิจารณาการประเมินคุณค่าทางสิ่งแวดล้อม 4 ประการ

การประเมินคุณค่าทางสิ่งแวดล้อม 4 ประการเป็นหลักการสำคัญที่นำมาปรับใช้เพื่อประเมินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เช่นเดียวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าว ประกอบไปด้วย²³ 1) การประเมินทรัพยากรทางกายภาพ หมายถึง การประเมินคุณภาพน้ำ มลพิษทางอากาศ คุณค่าทางธรณีวิทยา 2) การประเมินทรัพยากรทางชีวภาพ หมายถึง การประเมินความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งบนบก ในน้ำ และอากาศ 3) การประเมินทรัพยากรคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ หมายถึง การประเมินปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ เช่น การประเมินผลกระทบจากการประกอบอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การจัดการไฟฟ้าและพลังงาน การจัดการคมนาคมขนส่ง และสาธารณสุข สาธารณูปโภค และ 4) การประเมินคุณค่าคุณภาพชีวิตของมนุษย์ หมายถึง การประเมินคุณค่าที่มี

²²Ibid., p. 84.

²³ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2562.

ลักษณะเป็นนามธรรมที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การจ้างงาน การบริการสาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นต้น

2.2.6 กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

การมีส่วนร่วมของชุมชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Public Participation) เป็นปัจจัยสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เนื่องจากการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการประเมินนโยบาย แผน และแผนงาน ก่อนมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนโครงการที่มีความสัมพันธ์กับการจัดทำนโยบายและแผน ซึ่งนโยบายและแผนส่วนใหญ่นั้นริเริ่มโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในขณะที่การดำเนินการต้องมีการจัดทำแผนงาน ซึ่งอยู่ในระดับล่างของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์อาจอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจัดเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่และความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนา²⁴ ทั้งนี้ แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่ดีต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การริเริ่มจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่อเนื่องจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดการพัฒนา²⁵

เมื่อมีการศึกษาความหมายและแนวความคิดสำหรับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แล้วในหัวข้อต่อมาจะเป็นการศึกษาหลักการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ระบบกฎหมาย ตลอดจนองค์กรหรือสถาบันที่รับผิดชอบในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศออสเตรเลียโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอประโยชน์ ข้อจำกัดในการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศออสเตรเลียก่อนนำมาเปรียบเทียบกับหลักการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในปัจจุบันต่อไป

3. หลักการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศออสเตรเลีย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ คือ กระบวนการที่มีความมุ่งหมายเพื่อช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน โดยมีการให้ความสำคัญกับประเด็นทาง

²⁴โรจน์จรรย์ ด่านสวัสดิ์, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานแบบยืดหยุ่น (สงขลา: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2540), หน้า 15.

²⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า17.

สิ่งแวดล้อมและประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเด็นต่าง ๆ ในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ จะมีการดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในช่วงการวางแผนโครงการตอนต้น (earlier in the project planning phase) และจะเน้นที่กระบวนการระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งได้แก่ นโยบาย แผน และแผนงาน ลักษณะดังกล่าวจึงมีความแตกต่างจากการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)²⁶

3.1 การนำหลักการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เข้ามาใช้ในประเทศออสเตรเลีย

สำหรับในประเทศออสเตรเลีย เป็นที่ทราบกันดีว่าการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์หรือการประเมินระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Assessment) นั้น เป็นกระบวนการที่ใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวจะทำให้มีการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่นอกเหนือไปจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ โดยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จะพิจารณาถึงผลกระทบสะสม (cumulative effects) ที่อาจส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมด้วย รวมทั้งการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ยังจะช่วยลดความซ้ำซ้อนและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินโครงการ²⁷

สำหรับความเป็นมาของการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศออสเตรเลียนั้น เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ได้มีการพิจารณาประสิทธิภาพการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จากต่างประเทศเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ผลกระทบของข้อเสนอ) ค.ศ. 1974 (Environment Protection (Impact of Proposals) Act 1974 (Cth)) หลังจากนั้นก็มีกร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการ

²⁶อนึ่ง แนวคิดเรื่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act (NEPA)) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1960 อย่างไรก็ตาม การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เพิ่งถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วง ค.ศ. 1990 เนื่องจากมีความต้องการที่จะแก้ไขความด้อยประสิทธิภาพของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการประเมินระดับโครงการอื่น ๆ และ Mitchell Ross and Zsuzsa Banhalmi-Zakar, Just how 'strategic' are Strategic Environmental Assessments? An assessment of the strategic nature of Australian Strategic Assessments under the EPBC Act (1999) [Online], available URL: <https://conferences.iaia.org/2019/uploads/edited-presentations/Final%20Paper%20Ross%20385.pdf>, 2021 (July, 22).

²⁷Monica Fundingsland Tetlow and Marie Hanusch, "Strategic Environmental Assessment: The State of the Art," *Journal of Impact Assessment and Project Appraisal* 30, 2 (January 2012): 15.

อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 หรือตัวย่อ EPBC Act) ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้มีการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนและเป็นครั้งแรกสำหรับประเทศออสเตรเลีย²⁸

ในช่วงระหว่าง 10 ปีแรกของการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ จะเห็นได้ว่าการยื่นคำขออนุญาตดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์นั้น โดยส่วนมากจะมาจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง ทั้งนี้ เนื่องจากมีบทบัญญัติที่ชัดเจนกำหนดให้กิจกรรมประเภทนี้ต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการในช่วงต้นจะประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากแต่ก็มีข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการนำบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลให้ในปี ค.ศ. 2006 มีการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว โดยให้มีแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ว่าให้มีการยื่นข้อเสนอระดับยุทธศาสตร์ (strategic proposals) ต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อมในระดับสหพันธรัฐ เพื่อที่จะได้ดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์สำหรับการวางแผนการดำเนินโครงการในลักษณะต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นจากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในแผนโครงการแหล่งกักเก็บก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ที่ตั้งอยู่บริเวณ James Price Point ทั้งนี้เพื่อประมวลผลทางด้านทรัพยากรจากแอ่งตะกอน Browse Basin ในมลรัฐออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia)²⁹

ต่อมา ในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการเผยแพร่รายงานการทบทวนอิสระเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (พระราชบัญญัติ EPBC) ซึ่งเป็นรายงานที่เกิดขึ้นตามคำแนะนำของวุฒิสภา ในรายงานการทบทวนอิสระฉบับนี้เสนอแนะให้การเพิ่มเติมแนวทางระดับยุทธศาสตร์ (strategic approach) ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และให้มีการปรับโครงสร้างของพระราชบัญญัติฉบับข้างต้น โดยมีการเพิ่มเติมในบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางระดับยุทธศาสตร์และภูมิทัศน์สำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะรวมไปถึงแนวทางในการจัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (ปัจจุบัน คือ หมวดที่ 10 แห่งพระราชบัญญัติ EPBC)³⁰

²⁸Simon Marsden, "A Critique of Australian Environmental Law Reform for Strategic Environmental Assessment," *University of Tasmania Law Review* 15, 2 (August 2013): 276-277.

²⁹Ibid., p. 277.

³⁰Ibid., p. 278.

และเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนความหลากหลายทางชีวภาพเชิงภูมิภาค (bioregional planning) (ปัจจุบัน คือ หมวดที่ 12 แห่งพระราชบัญญัติ EPBC) รวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อตกลงในการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ (conservation agreements) (ปัจจุบัน คือ หมวดที่ 12 แห่งพระราชบัญญัติ EPBC)³¹

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศออสเตรเลีย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ หรือที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ EPBC ด้วยคำว่า “การประเมินระดับยุทธศาสตร์” ได้รับการบัญญัติไว้ในหมวดที่ 10 แห่งพระราชบัญญัติ EPBC (มาตรา 146 - มาตรา 154) บทบัญญัติในหมวดนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะตรวจสอบและอนุมัติชุดข้อเสนอหรือการพัฒนาหลายโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกันในระดับและระยะเวลาที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น แม้จะพัฒนาโครงการไม่ทราบว่าโครงการที่ตนดำเนินงานนั้นจะต้องได้รับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ก็ตาม³²

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สามารถแบ่งกระบวนการออกได้ เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ กล่าวคือ ขั้นตอนแรก การประเมินผลและการรับรองนโยบาย แผน หรือแผนงาน (ในขั้นตอนจะเรียกว่า โครงการขั้นตอนที่สอง การอนุมัติข้อเสนอการพัฒนา (หรือประเภทของข้อเสนอการพัฒนา) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สองที่อาจช่วยให้การดำเนินการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ (ซึ่งอาจประกอบไปด้วยหลายโครงการย่อย) สามารถดำเนินต่อไปในพื้นที่บริเวณกว้างโดยไม่ต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ (ย่อย) อีก

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มีการบัญญัติบททั่วไปไว้ในมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติ EPBC ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้³³

³¹อนึ่ง มีนักวิชาการบางส่วนเห็นว่า “การวางแผนความหลากหลายทางชีวภาพเชิงภูมิภาค” มีความแตกต่างจาก “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” เนื่องจากการวางแผนความหลากหลายทางชีวภาพเชิงภูมิภาคเป็นแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มุ่งเน้นระบบนิเวศมากกว่าเขตพื้นที่ที่ใช้ในการกำหนดกรอบการวางแผนระดับภูมิภาค โดยทั่วไปแต่การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ จะประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงลบหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้แม้ไม่เจตนาจะทำให้เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนเหล่านั้น การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์โดยทั่วไปจะดำเนินการในช่วงการเตรียมการดำเนินโครงการ.

³²Department of Agriculture, Water and the Environment, *A guide to undertaking strategic assessments* [Online], available URL: <https://www.environment.gov.au/epbc/publications/guide-under-taking-strategic-assessments>, 2021 (May, 3).

³³Simon Marsden, op. cit., pp. 279-281.

1) หลักเกณฑ์ของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในพระราชบัญญัติ EPBC นั้น โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติ โดยถ้าข้อเสนอการพัฒนาระดับยุทธศาสตร์ใด มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญในประเด็นที่มีความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ เช่น พื้นที่มรดกโลกที่มีการจดทะเบียน จะมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอ (ซึ่งอาจจะเป็น รัฐบาลแห่งมลรัฐ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ) กับรัฐบาลออสเตรเลีย (รัฐบาลระดับสหพันธรัฐ) ว่า จะมีการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ EPBC³⁴ การดำเนินการดังกล่าวอาจช่วยให้สามารถยกเว้นขั้นตอนการอนุมัติโครงการในระดับโครงการได้ แต่หากไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ ผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องมีการยื่นข้อเสนอแต่ละโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อทำการประเมินผลกระทบอีกครั้ง

2) หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อม และผู้ยื่นข้อเสนอการพัฒนาสามารถบรรลุข้อตกลงที่จะดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ได้ ก็จะมีการร่างข้อกำหนดในการดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Terms of Reference (ToR)) ขึ้นมา และให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงข้างต้น ร่างข้อกำหนดในการดำเนินการ ฯ ดังกล่าว จะรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน (Public Comment) ด้วย หลังจากนั้น จะต้องมีการนำความคิดเห็นของสาธารณชนเข้ามาปรับปรุงแก้ไขร่างข้อกำหนดในการดำเนินการ ฯ ก่อนที่จะนำข้อกำหนดในการดำเนินการ ฯ ฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลีย ต่อมาจะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดการดำเนินการฯ ซึ่งร่างรายงานนี้จะต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นภายใน 28 วัน ต่อมาจะต้องมีการนำความคิดเห็น ที่ถูกรับฟังได้เข้ามาแก้ไขปรับปรุงร่างรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ก่อนที่จะ เสนอรายงานสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ฉบับสมบูรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อมต่อไป รัฐมนตรี ฯ จะเป็นผู้ทำคำแนะนำ (Recommendations) ที่เกี่ยวข้องกับ โครงการหรือแผนการดำเนินโครงการนั้น ในท้ายที่สุด หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อมเห็นว่าแผนดังกล่าวสามารถจัดการกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม หรือเห็นว่ามีปรับเปลี่ยนแผนตามคำแนะนำของรัฐมนตรีแล้ว หรือได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ในการรับรองแผน (Endorsement Criteria) ตามที่กำหนดแล้ว รัฐมนตรี ฯ ก็จะรับรองแผนการ ดำเนินโครงการ³⁵

³⁴Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, part 10, division 1.

³⁵Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, Section 146(1) – 146(2).

3) หลักเกณฑ์ในการรับรองแผนนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงในแต่ละฉบับและได้รับการออกแบบขึ้นเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการตัดสินใจของรัฐมนตรี ทั้งนี้ จะได้ช่วยลดความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าพระราชบัญญัติ EPBC อนุญาตให้รัฐมนตรีสามารถอนุมัติข้อเสนอการพัฒนา (หรือประเภทของข้อเสนอการพัฒนา) หากข้อเสนอ นั้นเป็นไปตามนโยบาย แผน หรือแผนงานที่ได้รับการรับรองแล้ว กรณีดังกล่าวทำให้ผลกระทบของข้อเสนอที่ได้รับการรับรองแล้วไม่ต้องได้รับการรับรองจากรัฐมนตรีอีก อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีจะต้องใช้ดุลพินิจในการรับรองนโยบาย แผน หรือแผนงาน พิจารณาประเด็นที่มีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมในระดับชาติ ประเด็นด้านเศรษฐกิจ และประเด็นทางสังคม รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย

3.3 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศออสเตรเลีย

สำหรับในส่วนนี้ จะขอแนะนำเฉพาะองค์กรในระดับสหพันธรัฐเท่านั้น ในปัจจุบันองค์กรในระดับสหพันธรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ คือ กระทรวงการเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อม (Department of Agriculture, Water and the Environment) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าวจะเป็นผู้ตัดสินใจอนุมัติเกี่ยวกับการประเมินระดับยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ คำขอหรือการพัฒนาใด ๆ ที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อประเด็นที่มีความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ (matters of national environmental significance (MNES)) 7 ประการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ EPBC ประกอบด้วยแหล่งมรดกโลกและมรดกแห่งชาติ พื้นที่ชุ่มน้ำ ชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามและชุมชนทางนิเวศวิทยา ชนิดพันธุ์ย้ายถิ่น การกระทำทางนิวเคลียร์ สิ่งแวดล้อมทางทะเล อุทยานทางทะเล Great Barrier Reef นั้น จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น³⁶

³⁶Department of Agriculture, Water and the Environment, **A guide to undertaking strategic assessments** [Online], 3 May 2020. Source: <https://www.environment.gov.au/epbc/publications/guide-undertaking-strategic-assessments>.



แผนภาพที่ 1 การดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ภายใต้พระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 ประเทศออสเตรเลีย³⁷

³⁷Department of agriculture, water and environment, **Strategic Assessment** [Online], available URL: https://www.environment.gov.au/system/files/resources/0896f6de-4473-4c0e-bb2a-1ceeae34867c/files/strategic-assessment-guide_1.pdf, 2021 (May, 3).

จะเห็นว่าหลักการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดแนวทางจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (EPBC Act) โดยประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการ ตลอดจนองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบาย แผน และแผนงาน องค์กรที่พิจารณา เสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะอนุญาตให้มีการนำนโยบาย แผน และแผนงานไปใช้ปฏิบัติอย่างชัดเจน

4. หลักการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

เพื่อให้การศึกษาแนวทางการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอกรอบแนวทางการพัฒนาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ โดยสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ กรอบการพิจารณาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในเชิงสถาบันหรือหน่วยงาน และกรอบการพิจารณาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในเชิงกฎหมาย

4.1 กรอบการพิจารณาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในเชิงสถาบันหรือหน่วยงานของประเทศไทย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยได้รับการรับรองไว้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ต่อมา คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ขึ้น (ชื่อเดิมคณะกรรมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่)³⁸ เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 โดยได้มีการประชุมคณะกรรมการหลายครั้ง และมีการจัดทำคู่มือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์³⁹ ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁰ และสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจ

³⁸สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552), หน้า 40.

³⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁴⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

และสังคมแห่งชาติ⁴¹ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากระบวนการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ยังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนา โดยยังไม่มีพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย แผน และแผนงาน จะต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ด้วย จึงทำให้การดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการพิจารณาโดยใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารเป็นหลัก

ต่อมา ในพุทธศักราช 2558 ถึง 2560 ข้อเสนอการปฏิรูประบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ได้ถูกบรรจุในวาระการประชุมของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยในพุทธศักราช 2560 คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ให้มีหน้าที่จัดทำร่างข้อเสนอการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์⁴² จนกระทั่งพุทธศักราช 2561 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยบัญญัติเรื่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ให้มีความเชื่อมโยงกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561⁴³

จนถึงปัจจุบันสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำโครงการขับเคลื่อนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และอยู่ระหว่างการนำเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีการนำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ฉบับคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไปใช้ในการศึกษาและจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่อไป⁴⁴

⁴¹สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563), หน้า 1.

⁴²พรณิภา สืบสิงห์, ภาพรวมการขับเคลื่อนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ความสำคัญและประโยชน์ต่อการจัดทำและการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายและแผนคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2562), หน้า 4.

⁴³เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁴⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

4.2 กรอบการพิจารณาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในเชิงกฎหมายของประเทศไทย

จากการพิจารณาพบว่า ในปัจจุบันการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย ยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีการตรากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด เพื่อวางหลักเกณฑ์รองรับการทำแผนยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจน แม้ว่าสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเห็นว่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้พัฒนาปรับปรุงและเสนอแนะให้มีการนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546⁴⁵ แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่ประกาศใช้ในอดีตโดยละเอียดแล้ว พบว่า ประเทศไทยได้กล่าวถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป”⁴⁶

จะเห็นได้ว่า นอกจากบทบัญญัติในมาตรา 6 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่นส่งเอกสารในการสำรวจผลกระทบสิ่งแวดล้อม เอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ แล้วยังมีการกำหนดให้หน่วยงานหรือบุคคลข้างต้นส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนงานอีกด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวเข้าลักษณะของการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ กล่าวคือ มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระดับแผนงาน⁴⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ดังกล่าว ได้นำข้อความในบทบัญญัติที่กล่าวถึงการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับแผนงานออก ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติในมาตรา 17 และมาตรา 18 ดังนี้

⁴⁵สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 4.

⁴⁶พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, มาตรา 6.

⁴⁷สุชานัน วรรณอุดม, “ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทยหรือไม่?”, วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 50, 2 (เมษายน 2564): 169.

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด (1) ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้น ต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ⁴⁸

มาตรา 18 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีประกาศตามมาตรา 17(1) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตให้บุคคล ดำเนินการตามโครงการหรือกิจการใด ๆ เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของบุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ.....”⁴⁹

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับแผนงาน แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินั้นมิได้มีการบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศกำหนดแผนงานที่ต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่บัญญัติให้ออกประกาศเฉพาะประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ดังนั้น จึงทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2518 มิได้นำมาใช้และอาจกล่าวได้ว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไม่มีผลบังคับใช้ไปโดยปริยาย⁵⁰

ต่อมา ใน พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ใน หมวดที่ 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⁴⁸พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521, มาตรา 17.

⁴⁹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521, มาตรา 18.

⁵⁰สุชนัน ธรรมอุดม, เรื่องเดิม, หน้า 169.

ซึ่งบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็เพียงแต่กล่าวถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการหรือกิจการเท่านั้น⁵¹ โดยไม่ได้กล่าวถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แต่อย่างใด

จากข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายเรื่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่เป็นกระบวนการพัฒนาอย่างชัดเจนและมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม ได้มีการบัญญัติ “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” เป็นครั้งแรกภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) มาตรา 47 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดหลักการหรือแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน แต่ผู้เขียนเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการอธิบายว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์นั้น จะต้องดำเนินการในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน ก่อนที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการต่อไป อย่างไรก็ตาม การบัญญัติบทบัญญัตินี้ดังกล่าวสร้างความคลุมเครือและไม่มีสภาพบังคับเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในส่วนอื่นกล่าวถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้แต่อย่างใด จึงทำให้ไม่สามารถนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปปรับใช้ได้เหมือนกับประเทศออสเตรเลีย เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ยังมีความชัดเจนว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จะดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับในประเด็นใดได้บ้าง เช่น การกำหนดให้แผนประเภทใดบ้างที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ หน่วยงานที่จัดทำนโยบาย แผน และแผนงาน คือ หน่วยงานใด และหน่วยงานที่พิจารณาเสนอแนะ และปรับปรุงแก้ไขแผนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ คือ หน่วยงานใด ตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบอนุมัติแผนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ คือ หน่วยงานใด การดำเนินการพัฒนาระบบกลไกการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานหรือสถาบันที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการดำเนินการ รวมทั้งต้องมีการสร้างกลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถนำหลักการดังกล่าวไปใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

⁵¹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 46 วรรคแรก บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49.”

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีการบัญญัติ “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” อย่างไม่ชัดเจนและไม่มีกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) ดังกล่าว ไม่มีกฎหมายอื่นรองรับ จึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศออสเตรเลีย จะสามารถพิจารณาความแตกต่างได้ตามข้อพิจารณาข้อ (1) – (5) ดังตารางต่อไปนี้

ข้อพิจารณา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศไทย
1. การกำหนดนโยบาย แผน และแผนงานต้องจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (การกลั่นกรองแผนยุทธศาสตร์)	มีการกำหนดอย่างชัดเจนโดยกฎหมายว่ามี 7 แผน ที่ต้องจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และกำหนดให้แผนประเภทอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีพิจารณาว่าอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางที่จะต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์	เป็นดุลยพินิจของแต่ละหน่วยงานราชการในการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์
2. หน่วยงานผู้จัดทำนโยบาย แผน และแผนงาน	รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ	หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในแต่ละกระทรวงดำเนินการโดยสมัครใจ
3. หน่วยงานที่พิจารณา นโยบาย แผน และแผนงาน	รัฐมนตรีกระทรวงเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อม	หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในแต่ละกระทรวงดำเนินการโดยสมัครใจ
4. ขั้นตอนการพิจารณา อนุมัตินโยบาย แผน และแผนงาน	รัฐมนตรีกระทรวงเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อม	คณะรัฐมนตรี
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน	ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างน้อย 28 วัน	ไม่มีการกำหนดไว้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศออสเตรเลียและประเทศไทย

จากตารางจะเห็นว่า การจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ยังไม่มีกรอบนโยบาย แผน และแผนงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับในประเทศออสเตรเลีย จึงทำให้เกิดความคลุมเครือของหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าแผนประเภทใดบ้างที่จะต้องจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวของประเทศไทยยังขาด หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบพิจารณา และอนุมัติแผนยุทธศาสตร์ การดำเนินการขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ ของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานในขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณา ให้ข้อเสนอแนะ และ อนุมัติรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยคือ รัฐมนตรี กระทรวงเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักและมีความเชี่ยวชาญในสาขาสิ่งแวดล้อม จึงทำให้การดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีความชัดเจน นอกจากนี้ การจัดทำแผนการประเมิน สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยยังมีการกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของ ประชาชนไว้อย่างชัดเจนทำให้การพัฒนาได้รับการยอมรับจากประชาชน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการพัฒนากระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ ยุทธศาสตร์ของประเทศไทยเพิ่มเติมโดยกำหนดให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 47 ว่าด้วย การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) ขึ้นใหม่ โดยนำหลักการที่ศึกษาในหัวข้อ ที่กล่าวมามายกมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ฯ⁵² ดังนี้

“มาตรา 47 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มีอำนาจประกาศกำหนดให้การจัดทำนโยบาย แผน และแผนงานใด โดยหน่วยงานของภาครัฐ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทาง กายภาพ ทรัพยากรทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

⁵²ผู้เขียนเห็นต่างในเรื่องรูปแบบของกฎหมายที่หน่วยงานที่รับผิดชอบสำหรับการนำหลักการ SEA มาใช้ ในรูปแบบของ (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ. ซึ่งเป็นเพียงมาตรการภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เนื่องจากปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ของประเทศไทยในการนำหลักการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาบังคับใช้ คือ มาตรา 47 ที่แก้ไขมาไม่ ความคลุมเครือและยังไม่มีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างชัดเจน ประกอบกับการดำเนินการจัดทำ SEA เป็นการ พิจารณาโดยดุลยพินิจของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเท่านั้น แตกต่างจาก SEA ของประเทศออสเตรเลียที่มีการ บังคับใช้ในระดับพระราชบัญญัติ (Act)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) เป็นกฎหมายแกนหลักด้านการจัดการทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเพียงฉบับเดียว ดังนั้น แนวทางการบัญญัติหลัก การ SEA จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในพระราชบัญญัติ ฯ นี้ มากกว่า การไปพิจารณากฎหมายฉบับอื่นซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันออกไป.

หรือส่วนได้ส่วนเสียอื่นใดของประชาชน ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมในระดับสาขากิจกรรมหรือระดับพื้นที่ภูมิภาคที่จะดำเนินการพัฒนา ให้องค์กรงานภาครัฐนั้นต้องจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของนโยบาย แผน และแผนงานตามที่คณะกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์กำหนดไว้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ประกาศกำหนด ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือตามกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย”⁵³

นอกจากนี้ผู้เขียนเสนอให้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ. อาศัยอำนาจตามมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยบัญญัติสาระสำคัญ ดังนี้⁵⁴

ประการแรก ให้คณะกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีอำนาจกำหนดประเภทของนโยบาย แผน และแผนงานที่ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (การกลั่นกรองแผนยุทธศาสตร์)⁵⁵ คณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์⁵⁶ และมีอำนาจให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

⁵³การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) ดังกล่าว เป็นการพิจารณาสาระสำคัญ หลักการ แนวความคิด และกฎหมาย เรื่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่ได้ศึกษามา มาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยมีสภาพบังคับและสามารถนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต.

⁵⁴ข้อเสนอข้างต้น ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นโดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ. ที่ดำเนินการจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1999 (EPBC Act) ของประเทศออสเตรเลีย.

⁵⁵บัญชีแนบท้าย (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เรื่องระดับของแผนหรือแผนงานที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์.

⁵⁶สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “การประชุมวิชาการ เรื่อง “(ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ.”, การประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร, 6 กุมภาพันธ์ 2564.

สำหรับจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์⁵⁷ ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561)

ประการที่สอง ให้ดำเนินการจัดทำข้อตกลงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบาย แผน และแผนงาน ซึ่งจะเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับแนวทางของประเทศออสเตรเลียโดยมีคณะกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณารายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขแผน และอนุมัติรายงานดังกล่าวด้วย⁵⁸ ทั้งนี้ สามารถเทียบเคียงของคณะกรรมการฯ ได้กับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร น้ำ และสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย และเมื่อคณะกรรมการฯ อนุมัติรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แล้ว จึงสามารถเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้นโยบาย แผน และแผนงานดังกล่าวสามารถนำไปใช้ปฏิบัติต่อไป

จะเห็นได้ว่าจากข้อเสนอแนะข้างต้นจะส่งผลให้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน พร้อมทั้งมีการกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่ต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ รวมไปถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีการจัดทำนโยบาย แผน และแผนงานอยู่แล้ว หากนโยบาย แผน และแผนงานนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ก็อาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในลักษณะดังกล่าวมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ด้วย นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะที่กล่าวไปแล้วนั้นยังส่งผลให้แนวทางการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไปในอนาคต

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9 (4).

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9 (6).

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษา ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและ บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- โกเมท ทองภิญโญชัย. “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม.” นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- ฉัตรไชย รัตนไชย. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- มัทยา จารุพันธ์ และ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- โรจน์จรรย์ ด่านสวัสดิ์. การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์. สงขลา: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2541.
- _____. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง ผสมผสานแบบยึดพื้นที่. สงขลา: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2540.
- สุชานัน ทรธอดม. “ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ในประเทศไทยหรือไม่?” วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 50, 2 (เมษายน 2564): 46.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524 [Online]. Available URL: http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779, 2564 (เมษายน, 21).
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ ยุทธศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563.
- _____. การประชุมวิชาการ เรื่อง “(ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อม ระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ.การประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็นครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 กุมภาพันธ์ 2564.
- อวิการ์ตัน นิยมไทย. “หลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.” วารสารจุลนิติ 40, 1 (มิถุนายน 2540): 15.
- Department of Agriculture, Water and the Environment. A guide to undertaking strategic Assessments Source [Online]. Available URL: <https://www.environment.gov.au/epbc/Publications/guide-undertaking-strategic-assessments>, 2021 (May, 3).

- _____. **Strategic Assessment Source** [Online]. Available URL: https://www.environment.gov.au/system/files/resources/0896f6de-4473-4c0e-bb2a-1ceeae34867c/files/strategic-assessment-guide_1.pdf, 2021 (May, 3).
- Glasson, John. Riki Therivel and Andrew Chadwick. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. 2 ed. New York: Routledge-Cavendish, 2005.
- Marsden, Simon. “A Critique of Australian Environmental Law Reform for Strategic Environmental Assessment.” **University of Tasmania Law Review** 32, 2 (May 2013): 57-61.
- Morrison-Saunders, Angus and Jos Arts. **Assessing Impact : Handbook of EIA and SEA Follow-up**. London: Earthscan, 2004.
- Ross, Mitchell and Zsuzsa Banhalimi-Zakar. **Just how ‘strategic’ are Strategic Environmental Assessments? An assessment of the strategic nature of Australian Strategic Assessments under the EPBC Act (1999)** [Online]. Available URL: <https://Conferences.iaia.org/2019/uploads/edited-presentations/Final%20Paper%20Ross%20385.pdf>, 2021 (July, 22).
- Tetlow, Monica Fundingsland and Marie Hanusch. “Strategic Environmental Assessment: The State of the Art,” **Journal of Impact Assessment and Project Appraisal** 30, 2 (January 2012): 22-24.
- Therivel, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. London: Earthscan, 2004.
- United Nations World Commission on Environment and Development (WCED). **Our Common Future**. 2ed. London: Oxford University Press, 1987.