



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทยหรือไม่?

ชื่อผู้แต่ง: สุชานัน ทรราชอุดม

การอ้างอิงที่แนะนำ: สุชานัน ทรราชอุดม, 'ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทยหรือไม่?' (2564) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 162.

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

**Baker
McKenzie.**



SAIJO DENKI

ร่วมกับ



บริษัท ซัยโจ เด็นกิ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด สมาคมนิติศาสตร์ มธ.



ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อม ระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทยหรือไม่? Should Strategic Environmental Assessment Law Be Introduced in Thailand?

สุชานัน หรรษอุดม

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Suchanun Hunsu-udom

Lecturer, Faculty of Law, Naresuan University

วันที่รับบทความ 8 ธันวาคม 2563; วันที่แก้ไขบทความ 8 เมษายน 2564; วันที่ตอบรับบทความ 8 เมษายน 2564

บทคัดย่อ

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ช่วยในการส่งเสริมประสิทธิภาพการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระดับนโยบาย แผน หรือแผนงาน รวมถึงการประเมินผลกระทบสะสมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีการพัฒนาแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาเกินกว่าทศวรรษแล้ว แต่ในปัจจุบัน พบว่าการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ยังขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับและสภาพบังคับทางกฎหมาย สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากยังไม่มีกฎหมายวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ บทความนี้จึงนำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ข้อจำกัดของการที่การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับ ตลอดจนความจำเป็นและข้อท้าทายในการบัญญัติให้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

คำสำคัญ: การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การรองรับทางกฎหมาย

Abstract

Strategic environmental assessment is the legal instrument employed to assess the environmental impact to prevent harm arising from developments. This kind of environmental assessment is the process of evaluating environmental impact from proposed policy, plan, or program, including assessment of a cumulative impact arisen in a particular area. Although strategic environmental assessment has been introduced in Thailand for more than ten years, it remains lacking legal provisions and enforcement. The absence of legal provisions for strategic environmental assessment is one of the reasons why this legal instrument is incompetent. This article, first, illustrates the advantage of implementing the strategic environmental assessment. Then, this article seeks to examine the limitations of lacking legal provisions recognising strategic environmental assessment. Lastly, it investigates the need and challenges of enacting strategic environmental assessment legislation.

Keywords: strategic environmental assessment, environmental impact assessment, legal implementation

1. บทนำ

ในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹ ซึ่งได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญให้กับระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การยอมรับเครื่องมือทางสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment: SEA)² เพื่อนำมาใช้ควบคู่กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment: EIA) โดยมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการแก้ไขใหม่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย”

แม้ว่าบทบัญญัติข้างต้นจะยอมรับบทบาทของ SEA ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป แต่ก็ทำให้เกิดข้อที่ต้องพิจารณาหลายประการ เช่น หากไม่มีกฎหมายวางหลักเกณฑ์เรื่อง SEA ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร หรือหากมีการจัดทำ SEA โดยหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ เช่นนี้จะมีผลกระทบใด เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ก็นำมาสู่ข้อพิจารณาหลักของบทความนี้ว่าควรมีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์และสภาพบังคับเกี่ยวกับการจัดทำ SEA เพื่อให้กลไกดำเนินการตามมาตรา 47 เกิดขึ้นได้จริง

บทความนี้มุ่งนำเสนอความจำเป็นในการนำ SEA มาใช้กำหนดกรอบดำเนินการระดับนโยบายควบคู่กับการจัดทำ EIA ซึ่งเป็นการดำเนินการในระดับโครงการหรือกิจการ โดยจะแยกพิจารณาเป็นสี่ส่วน ส่วนแรกในหัวข้อที่ 2 จะอธิบายถึงความหมายของ EIA และ SEA เนื่องจากมีความจำเป็นต่อการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง EIA และ SEA ถัดมาในหัวข้อที่ 3 จะพิจารณาลักษณะและความสำคัญของ SEA ในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในส่วนถัดไปจะพิจารณาและวิเคราะห์สถานะและการบังคับใช้ SEA รวมถึงความพยายามในการผลักดัน SEA ในประเทศไทย และยกตัวอย่างกฎหมายว่าด้วย SEA ในประเทศอังกฤษ หลังจากนั้นในส่วนที่สาม หัวข้อที่ 4 จะทำการวิเคราะห์ข้อจำกัดทางกฎหมายจากการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับซึ่งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับให้ชัดเจน จากนั้นจะวิเคราะห์ถึงความท้าทายของการบัญญัติให้ SEA มีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นลำดับถัดมาในส่วนที่สี่ หัวข้อที่ 5 อย่างไรก็ตาม บทความนี้มุ่งเน้นการพิจารณาถึงความสำคัญในการจัดทำ SEA และวิเคราะห์สถานะของ SEA ในประเทศไทยในปัจจุบัน และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของ SEA ในเบื้องต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดประเด็นสำหรับการพัฒนา SEA ในประเทศไทยต่อไป

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ดู อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2561) 56.

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่จะกล่าวถึง ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 รายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อบทความนี้จะกล่าวในลำดับต่อไป.

² หมายความว่าของ SEA ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 2.

2. ความหมายของ EIA และ SEA

เนื่องจากการทำ EIA และ SEA มีความสัมพันธ์กันและปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดการจัดทำ SEA ดังนั้น การทำความเข้าใจบทบาทของ SEA ควรเริ่มจากการพิจารณาหลักการการทำงานของ EIA ซึ่งมีการใช้ในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน โดยการทำความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานในการพิจารณาความหมาย กลไกการทำงานตลอดจนนำไปสู่การวิเคราะห์ว่าเหตุใด SEA จึงมีความสำคัญและควรมีการนำเข้ามาบัญญัติหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ชัดเจน

การพิจารณาหลักการของ EIA นั้น อาจเริ่มพิจารณาจากคำนิยามของ EIA ที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ระบุว่า

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม³

โดยภาพรวมแล้ว EIA เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ⁴ เช่น การสร้างเขื่อน การดำเนินกิจการโรงงาน โรงแรม โรงไฟฟ้า เป็นต้น แม้ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการข้างต้นจะสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ในขณะเดียวกันโครงการหรือกิจการนั้นก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนสุขภาพของมนุษย์ได้ EIA จึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการเปิดเผยรายละเอียดข้อมูล⁵ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46.

⁴ EIA เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกัน (preventive principle) และหลักการระวังไว้ก่อน หรือป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle) ดู Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles from Political Slogans to Legal Rules* (Oxford University Press 2002) 86-89; Graham Tucker and Jo Treweek, ‘The Precautionary Principle in Impact Assessment: An International Review’ in Rosie Cooney, Barney Dickson and Fauna & Flora International (eds) *Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk, Uncertainty and Practice in Conservation and Sustainable Use* (Routledge 2005) 75.

⁵ ทฤษฎีความไม่สมมาตรกันของข้อมูล (information asymmetry) เป็นทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์ (economic theory) ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวคิดรากฐานที่ใช้ในการอธิบายถึงการจัดทำ EIA โดยทฤษฎีนี้อธิบายความล้มเหลวของระบบตลาด (market failure) ว่าเกิดจากการที่บุคคลต่าง ๆ ในตลาดมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน สำหรับการจัดทำ EIA นั้น โดยปกติแล้วผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการมักจะมีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจการมากกว่าบุคคลอื่น ความไม่สมมาตรกันของข้อมูลมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการให้ข้อมูลต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน (information deficiencies) ซึ่งการจัดทำ EIA จะเกิดผลประโยชน์สูงสุด หากผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการให้ข้อมูลอย่างครบถ้วน ที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบข้อมูลตลอดจนทำให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ดำเนินหรือไม่ดำเนินโครงการ (decision-maker) ตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ดู Anthony Ogus, *Regulation Legal Form and Economic Theory* (2nd edn, Hart Publishing 2004) 18.



การดำเนินการ⁶ นอกจากนี้ในการจัดทำรายงาน EIA ยังมีการกำหนดมาตรการป้องกัน ลดผลกระทบ และการติดตามตรวจสอบมาตรการที่ใช้ในการดำเนินการตลอดระยะเวลาการดำเนินโครงการ หรือกิจการ⁷ โดยผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณารายงาน EIA ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรือกิจการ จะต้องพิจารณาข้อมูลในรายงาน EIA ให้รอบด้านถึงข้อดีและข้อเสียของการดำเนินโครงการหรือกิจการ และชั่งน้ำหนักว่าควรอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า EIA ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรือกิจการได้พิจารณาข้อมูลอย่างครบถ้วนและรอบคอบก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินโครงการ หรือกิจการหนึ่ง ๆ⁸

หากพิจารณาจากระดับผลกระทบในการดำเนินโครงการหรือกิจการ การจัดทำ EIA ในประเทศไทยสามารถจำแนกได้เป็นหลายรูปแบบ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (initial environmental examination: IEE) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (environmental and health impact assessment: EHIA) โดย EIA ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่างมานั้นมีลักษณะร่วมกัน คือ เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ (project-based assessment) เช่น การประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนเก็บน้ำ การสร้างท่าเรือ หรือการสร้างโรงพยาบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม EIA ในรูปแบบข้างต้น เป็นการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหนึ่ง ๆ โดยมิได้ทำการศึกษาภาพรวมของการดำเนินการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งอย่างรอบด้าน เช่น การศึกษาผลกระทบสะสม (cumulative impact) ของพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการ หรือการศึกษาผลกระทบในภาพกว้างตั้งแต่ระดับนโยบาย แผน หรือแผนงาน เป็นต้น SEA ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีการพิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระดับการจัดทำและดำเนินนโยบายและแผนควบคู่ไปกับการพิจารณาด้านเศรษฐกิจและสังคม⁹ จึงถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ควบคู่ไปกับการจัดทำ EIA โดยหลายประเทศได้นำ SEA มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

สำหรับการพิจารณาความหมายของ SEA เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดคำนิยามไว้ การพิจารณาความหมายในเบื้องต้นอาจพิจารณาจากความหมายที่มีการอธิบายโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งกล่าวว่า “SEA คือ กระบวนการที่เป็นระบบ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และการบูรณาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ซึ่งต้องนำผลไปใช้ในการวางแผน

⁶ Neil Craik, *The International Law of Environmental Impact Assessment* (Cambridge University Press 2008) 3-4.

⁷ John Glasson and Riki Therivel, *Introduction to Environmental Impact Assessment* (5th edn, Routledge 2019) 4-5.

⁸ Jr John E Heer and D Joseph Hagerty, *Environmental Assessments and Statements* (Van Nostrand Reinhold Company 1977) 3.

⁹ Neil Craik (เชิงอรรถ 6) 156.

เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน”¹⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่ง SEA คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน หรือแผนงาน¹¹ ซึ่งต่างจาก EIA ที่เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจการ โดยก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานหนึ่ง ๆ นั้น จะต้องมีการพิจารณาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมหากมีการดำเนินการตามนโยบาย แผน หรือแผนงานนั้น

3. ลักษณะและวิวัฒนาการของ SEA ในประเทศไทยและกฎหมายว่าด้วย SEA ในประเทศอังกฤษ

หลังจากที่ได้กล่าวถึงคำนิยามของ SEA ในหัวข้อก่อนไปแล้ว ในหัวข้อนี้จะอธิบายลักษณะของ SEA ว่ามีลักษณะและความแตกต่างจาก EIA อย่างไร และจะกล่าวถึงพัฒนาการของ SEA ในประเทศไทย ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของ SEA ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ในส่วนท้ายจะยกตัวอย่างกฎหมายว่าด้วย SEA ของประเทศอังกฤษเพื่อให้เห็นรูปแบบกฎหมาย SEA ในต่างประเทศ

3.1 ลักษณะของ SEA

หากพิจารณาจากนิยามหรือคำอธิบาย SEA ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนจะพบว่า SEA เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในภาพที่กว้างกว่าการทำ EIA นอกจากการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว SEA จะมีการพิจารณา นโยบาย แผน หรือแผนงานในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงอาจมีการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม¹² ซึ่งแตกต่างจาก EIA กล่าวคือ EIA เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการและกิจการ โดยอาจจะไม่ได้มีการพิจารณาผลกระทบสะสมเช่นเดียวกับ SEA เช่น SEA เป็นการพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการกำหนดแผนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลว่าแผนดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่เพียงใด ส่วน EIA จะเป็นการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานลม โครงการใดโครงการหนึ่งในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างที่กำหนดไว้ตามแผนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนดังกล่าว โดย SEA อาจพิจารณาว่าพื้นที่ดังกล่าวมีโครงการอื่น ๆ ที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอาจมีมลพิษสะสมเกินกว่าขีดความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) ของพื้นที่ หากมีการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานลมเพิ่มขึ้น สภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นอาจจะไม่สามารถรองรับและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญได้ ทั้งนี้ แม้ว่าเมื่อพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเฉพาะรายโครงการ กล่าวคือ EIA โรงไฟฟ้าพลังงานลมโครงการหนึ่ง ๆ นั้นอาจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมี

¹⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ Strategic Environmental Assessment Guideline 2563 1 <https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8372> สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2563.

¹¹ Stuart Bell et al, *Environmental Law* (8th edn, Oxford University Press 2013) 453.

¹² Neil Craik (เชิงอรรถ 6) 157.



นัยสำคัญก็ตาม ดังนี้ จะเห็นได้ว่า หากมีการจัดทำเฉพาะ EIA อาจทำให้ไม่สามารถป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวได้ เป็นต้น SEA จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การจัดทำ EIA เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจการที่กำหนดตามนโยบาย แผน หรือแผนงานที่กำหนดไว้แล้ว จึงทำให้การจัดทำ EIA ต้องเป็นไปตามนโยบาย แผน หรือแผนงานที่กำหนดไว้¹³ นอกจากนี้ SEA ยังมีข้อดีในแง่ของการพิจารณา นโยบาย แผน หรือแผนงานได้ไปถึงอนาคต ทั้งยังก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานต่าง ๆ¹⁴ อีกด้วย

หัวข้อการพิจารณา	SEA	EIA
ลักษณะการประเมินในภาพรวม	ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ แนวคิด	การก่อสร้างและการดำเนินงาน
วัตถุประสงค์ประเมิน	นโยบาย แผน หรือแผนงาน	โครงการหรือกิจการ
ผู้มีหน้าที่ในการทำการประเมิน	หน่วยงานเจ้าของแผน	เจ้าของโครงการหรือกิจการ
ลักษณะ/ระดับของผลกระทบที่มีการประเมิน	ผลกระทบสะสม และการพิจารณาภาพรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม	ผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจการหนึ่ง ๆ และการพิจารณาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง SEA และ EIA¹⁵

อนึ่ง หากพิจารณาข้อดีของการจัดทำ SEA ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า SEA เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดย SEA และ EIA ต่างเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมกันในการดำเนินการ ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะก่อประโยชน์สูงสุดในการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น จึงควรต้องมีการจัดทำทั้ง SEA และ EIA ควบคู่กันไปมากกว่าการดำเนินการเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง¹⁶

สำหรับการจัดทำ SEA ในบางประเทศ ได้มีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำ SEA ซึ่งส่งผลให้ SEA มีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบาย แผน หรือแผนงาน จะต้องนำ SEA ไปเป็นขั้นตอนหนึ่งในการจัดทำนโยบาย แผน หรือ

¹³ เพิ่งอ้าง 156-157.

¹⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เชิงอรธ 10) 9.

¹⁵ ตารางนี้ปรับปรุงจากตารางที่ 2-1 ความแตกต่างระหว่าง SEA และ EIA ตามแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ Strategic Environmental Assessment Guideline สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดู เพิ่งอ้าง 7-8.

¹⁶ Neil Craik (เชิงอรธ 6) 156-157.

แผนงาน เช่น ในประเทศอังกฤษ ได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับแผนและแผนงาน ค.ศ. 2004 (Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004) โดยบทความนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายฉบับดังกล่าวในหัวข้อที่ 3.3

3.2 วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายของ SEA ในประเทศไทย

จากการพิจารณาพบว่าในปัจจุบัน SEA ในประเทศไทยยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีการตรากฎหมายหรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่อวางหลักเกณฑ์รองรับการทำ SEA แม้ว่าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเห็นว่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้มีการพัฒนาปรับปรุงและเสนอแนะให้มีการนำ SEA มาใช้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546¹⁷ ก็ตาม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่ประกาศใช้ในอดีตโดยละเอียดแล้ว พบว่า ประเทศไทยได้มีการกล่าวถึง SEA มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 บัญญัติว่า

ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป¹⁸

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 6 มีการบัญญัตินอกจากให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่นส่งเอกสารในการสำรวจผลกระทบสิ่งแวดล้อม เอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือ EIA แล้ว ยังมีการบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานที่ระบุส่งเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนงานด้วย ซึ่งเข้าลักษณะของการจัดทำ SEA กล่าวคือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระดับแผนงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2521 ดังกล่าว ได้นำข้อความในบทบัญญัติที่กล่าวถึงการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับแผนงานออก¹⁹ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 และมาตรา 18 กล่าวคือ มาตรา 17 บัญญัติว่า

ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด (1) ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไข

¹⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เชิงอรธ 10) 1.

¹⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 (เน้นข้อความโดยผู้เขียน).

¹⁹ ผู้เขียนสืบค้นแล้วไม่พบเอกสารที่กล่าวถึงสาเหตุในการนำคำว่า “แผนงาน” ออกจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว.



ผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้น ต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ²⁰

และมาตรา 18 บัญญัติว่า

ในกรณีที่มีประกาศตามมาตรา 17(1) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการพิจารณาสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตให้บุคคล ดำเนินการตาม โครงการหรือกิจการใด ๆ เสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไข ผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของบุคคลซึ่งขออนุญาต ขอให้ออกใบอนุญาต หรือขอต่ออายุใบอนุญาตต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ...²¹

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ต้องมีการประเมิน สิ่งแวดล้อมแผนงาน แต่พระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2521 ที่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติได้มีการบัญญัติ ให้นายกรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศกำหนดแผนงานที่ต้องมีการศึกษา ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติให้ออกประกาศเฉพาะประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับ SEA ในพระราชบัญญัติ ฉบับปี พ.ศ. 2518 มิได้มีการนำมาใช้และอาจกล่าวได้ว่า SEA ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายไปโดยปริยาย

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 และได้มีการตรา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ ฉบับปี พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวดที่ 3 การคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งบทบัญญัติปี 2535 ดังกล่าว ก็มีการกล่าวถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจการ หรือ EIA เท่านั้น²² โดยมิได้มีการกล่าวถึง SEA แต่อย่างใด

²⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 17 (เน้นข้อความ โดยผู้เขียน).

²¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 18 (เน้นข้อความ โดยผู้เขียน).

²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 (เน้นข้อความโดยผู้เขียน).

SEA มีการกล่าวถึงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2546 โดย สผ. ได้มีการพัฒนาระบบ SEA และมีการกล่าวถึง SEA ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)²³ โดยกำหนดให้มีการผลักดันให้เกิดระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในขั้นตอนของการจัดทำนโยบาย แผน และการพัฒนาระดับพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับและบริหารจัดการมลพิษของพื้นที่²⁴ ต่อมา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้กล่าวถึง SEA²⁵ ไว้เช่นกัน โดยมีการกำหนดให้มีการปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงสุขภาพ²⁶ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และ 11 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2565) กำหนดให้มีการผลักดันกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์²⁷ ไว้ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการนำเสนอ นโยบาย โดยมีการคำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบด้านและผลักดันให้ SEA มีผลใช้บังคับในทางกฎหมาย²⁸ ทั้งยังมีการกำหนดให้มีการพัฒนาระบบ SEA ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)²⁹ โดยกำหนดให้มีการพัฒนา SEA เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่สำคัญ³⁰ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าบรรดานโยบาย แผน หรือแผนงานของประเทศไทยสนับสนุนให้มีการผลักดันให้ SEA มีผลใช้บังคับในทางกฎหมายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546

นอกจากนี้ สผ. ได้มีการจัดทำเอกสารการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์³¹ และสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังได้จัดทำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ

²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ส่วนที่ 3 การขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 สู่การปฏิบัติ บทที่ 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนามาตรฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต 97 <https://www.nesdc.go.th/download/article/article_20160323112418.pdf> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2564.

²⁴ เพิ่งอ้าง 112.

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ส่วนที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 บทที่ 8 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน 99 <https://www.nesdc.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2564.

²⁶ เพิ่งอ้าง 119.

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2565) ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 107 <https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2564.

²⁸ เพิ่งอ้าง 111, 116.

²⁹ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม.

³⁰ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก) 62 <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF> สืบค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม 2564.

³¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA).

ยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment Guideline)³² เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำ SEA เช่น ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงาน ขั้นตอนการจัดทำ SEA ทั้งการกลั่นกรอง การกำหนดขอบเขต การจัดทำรายงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และขั้นตอนการติดตามตรวจสอบ เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติให้ความเห็นชอบต่อเอกสารการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐได้นำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปปรับใช้ในหลายโครงการ เช่น โครงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำท่าจีน เพื่อพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน (พ.ศ. 2553-2554) และ (พ.ศ. 2555) โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ แม่น้ำโขง เลย ชี มูล โดยกรมชลประทาน โครงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์การจัดการระบบนิเวศชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น³³

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 1 ว่า ในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับ SEA โดยได้มีการวางหลักการในมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไว้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการบูรณาการ SEA กับ EIA ในประเทศไทย โดยกำหนดให้ในกรณีที่มีการทำ SEA ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้วก็ให้การทำ EIA ในระดับโครงการต้องพิจารณา SEA ที่มีการกำหนดมาก่อนแล้วด้วย อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน พบว่า ยังไม่มี SEA ใดที่มีการจัดทำขึ้นโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในกฎหมายหรือระเบียบที่มีฐานทางกฎหมายรองรับ³⁴ จึงทำให้การจัดทำ EIA ของการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ในประเทศไทย ยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึง SEA ตามนัยมาตรา 47 ข้างต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการจัดทำ SEA ในระดับนโยบายยังไม่มีผลผูกพันให้ EIA ต้องดำเนินการตามแนวทางเดียวกัน

แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้วางหลักเกณฑ์การทำ SEA เอาไว้ ดังที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วก็ตาม มีข้อที่จะต้องพิจารณาในประการถัดไปว่า มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญวางหลักประกันสิทธิในเรื่องการทำ SEA เอาไว้หรือไม่ เพียงใด โดยหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2560 ที่อาจเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวได้แก่บทบัญญัติที่มีใจความดังนี้

การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้อง**ดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน** และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน

³² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เชิงอรธ 10).

³³ เพิ่งอ้าง 1-2; ภาคผนวก ง ตัวอย่างกรณีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย (ณ มกราคม พ.ศ. 2563).

³⁴ ผู้เขียนเขียนบทความนี้ ณ เดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2563.

และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ³⁵

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ จะถือได้หรือไม่ว่า คำว่า “การดำเนินการใด” รวมถึงการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานหรือไม่³⁶ ซึ่งหากรวมถึง ก็ย่อมตีความได้ว่าหน้าที่ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นมีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการดำเนินการในระดับกิจกรรมหรือโครงการเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงการประเมินผลกระทบในระดับยุทธศาสตร์ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้จะต้องมีการจัดทำ SEA ก่อนการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าคำว่า “การดำเนินการใด” ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ น่าจะมุ่งหมายเฉพาะการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจการ กล่าวคือ การจัดทำ EHIA ที่เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบในระดับโครงการหรือกิจการอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2 โดยมีได้รวมถึงการจัดทำ SEA แต่อย่างใด³⁷ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอาจจะมีการตีความว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวรวมถึงการจัดทำ SEA ในปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายลำดับรองที่ออกมารองรับเพื่อกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดในการจัดทำ SEA แต่อย่างใด ซึ่งยังคงทำให้การจัดทำ SEA ในระบบกฎหมายไทยยังขาดความชัดเจน

ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการกล่าวถึง SEA ในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ในปัจจุบันการจัดทำ SEA ในประเทศไทยถูกกำหนดไว้ให้เป็นเพียงแนวทางหรือคู่มือปฏิบัติที่มีได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่า SEA จะถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังที่ได้กล่าวไว้ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้บัญญัติให้คานียาม SEA ทั้งยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดต่าง ๆ ว่า SEA ควรดำเนินการภายใต้หน่วยงานใด หรือนโยบาย แผน หรือแผนงานใดบ้างที่ต้องมีการจัดทำ SEA³⁸ นอกจากนี้จากการศึกษา ผู้เขียนยังไม่พบเอกสารที่กล่าวถึงสาเหตุที่ยังไม่มีการออกหลักเกณฑ์ หรือรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำ SEA ตามบทบัญญัติกฎหมาย ดังกล่าวแล้ว จึงทำให้ SEA ยังมีได้มีสภาพ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (เน้นข้อความโดยผู้เขียน).

³⁶ ข้อสังเกตดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของสุรัชย์ ตรงงาม ที่ตั้งข้อสังเกตว่าคำว่า “การใด” ตามมาตรา 58 น่าจะตีความได้กว้างกว่าแค่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม และอาจตีความไปได้ถึงการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น การประกาศเขตอุทยานทางทะเลซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน ดู สุรัชย์ ตรงงาม, ‘รัฐธรรมนูญสี่เขียว: บทวิพากษ์ว่าด้วยประเด็นสิ่งแวดล้อม’ ใน วรรณภา ตีระสังขะ (บรรณาธิการ) *บทสนทนาหลากมุมต่างมองรัฐธรรมนูญ 2560* (ชัน แพ้งเงจจิ่ง (2014) จำกัด 2561) 23.

³⁷ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (เชิงอรรถ 1) 231; สุรศักดิ์ บุญเรือง, ‘การฟ้องคดีเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ ใน ศูนย์กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณาธิการ) *หนังสือ 60 ปี อำนาจ วงศ์บัณฑิต เส้าหลักใหญ่กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563)* 97.

³⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, วิญญูชน 2562) 112; เขตไท ลังการพันธ์ุ, ‘วิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ใหม่) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561’ (2563) 13(1) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 115, 121, 132.



บังคับอย่างจริงจัง และยังไม่ถูกนำไปบูรณาการกับ EIA ที่จะส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แม้ว่ากฎหมายไทยจะยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การทำ SEA เอาไว้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วก็ตาม คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) ได้พยายามผลักดันการพัฒนาระบบการทำ SEA ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดย กพย. ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2561 เห็นชอบหลักการ (ร่าง) ข้อเสนอการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และ (ร่าง) แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA Guideline) ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ โดยในร่างดังกล่าวนี้มีการกำหนดประเภทของแผนหรือแผนงาน และพื้นที่ที่ควรจัดทำ SEA ไว้เบื้องต้น เช่น แผนด้านคมนาคม แผนพัฒนาพลังงานและปิโตรเลียม แผนพัฒนาทรัพยากรแร่ แผนบริหารจัดการลุ่มน้ำและชายฝั่งทะเล แผนพัฒนานิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น³⁹ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการผลักดันหลักการในร่างดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม ยังคงมีประเด็นที่ต้องตีความต่อไปด้วยว่าแนวทางดังกล่าวมีผลผูกพันทางกฎหมายและเข้าลักษณะเป็นกฎหมายหรือระเบียบตามนัยมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่จะส่งผลผูกพันต่อการทำ EIA ด้วยหรือไม่ เพียงใด

3.3 กฎหมายว่าด้วย SEA ในประเทศอังกฤษ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศอังกฤษ เพื่อยกตัวอย่างให้เห็นรูปแบบของกฎหมาย SEA ว่ามีลักษณะอย่างไร และเนื้อหาในบทบัญญัติกฎหมายอาจประกอบด้วยบทบัญญัติด้านใดบ้าง ทั้งนี้ ผู้เขียนเลือกยกตัวอย่างกฎหมายของประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษมีการบัญญัติกฎหมาย SEA เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งยังบัญญัติด้วยกฎหมายแยกต่างหากจากกฎหมาย EIA ตลอดจนมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมเนื้อหาในเอกสารการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment Guideline) ของประเทศไทยที่ได้กล่าวไว้หัวข้อ 3.2 แต่บทบัญญัติของอังกฤษมีสภาพบังคับทางกฎหมายและรายละเอียดเนื้อหาที่ชัดเจน ซึ่งเห็นว่าอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมาย SEA ในประเทศไทยต่อไป

การจัดทำ SEA ในประเทศอังกฤษบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนและแผนงาน ค.ศ. 2004 (Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004)⁴⁰ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับหลักการมาจากกฎหมายของสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนและแผนงาน (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment) โดยบทบัญญัตินี้กำหนดให้มีการจัดทำ SEA สำหรับแผน

³⁹ ‘สศช.เปิดระดมความคิดเห็น การขับเคลื่อนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สู่การวางแผนอย่างเป็นรูปธรรม’ (ไทยโพสต์, 22 ตุลาคม 2563) <<https://www.thaipost.net/main/detail/81425>> สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2563.

⁴⁰ ปัจจุบันขณะผู้เขียนเขียนบทความ ณ เดือนมกราคม 2564 กฎหมายฉบับนี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่.

หรือแผนงานเกี่ยวกับเกษตรกรรม ป่าไม้ การประมง พลังงาน อุตสาหกรรม การคมนาคม การจัดการขยะ การจัดการน้ำ โทรคมนาคม การท่องเที่ยว ผังเมือง และการจัดการที่ดิน หากแผนหรือแผนงานดังกล่าวเป็น แผนหรือแผนงานที่ออกเพื่อรองรับโครงการที่จะดำเนินการในอนาคต ซึ่งโครงการนั้นเป็นโครงการที่ถูกกำหนดให้ต้องมีการจัดทำ EIA ไว้ในภาคผนวกที่ 1 หรือ 2 (Annex I or II) ตามกฎหมายของสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการทั้งของรัฐบาลและเอกชน (Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment)⁴¹ เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจัดทำ EIA ก่อนการดำเนินโครงการ⁴² ดังนั้น การกำหนดแผนหรือแผนงานที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคต ก็จะต้องมีการจัดทำ SEA เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากแผนหรือแผนงานดังกล่าวเป็นแผนท้องถิ่นที่กำหนดสำหรับพื้นที่ขนาดเล็ก หรือการแก้ไขแผนเพียงเล็กน้อย แผนหรือแผนงานนั้นอาจไม่ต้องจัดทำ SEA เว้นแต่แผนหรือแผนงานนั้นอาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม เช่นนี้ก็ต้องจัดทำ SEA ก่อนการกำหนดแผนหรือแผนงานเช่นกัน⁴³

กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนและแผนงานฉบับดังกล่าวได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการจัดทำ SEA ไว้อย่างละเอียด โดยกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ⁴⁴ เช่น การพิจารณาผลกระทบสะสม ผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ผลกระทบข้ามแดน เป็นต้น ตลอดจนกำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องบรรจุไว้ในรายงาน SEA⁴⁵ รวมทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบ (responsible authority) ในการดำเนินการตามแผนหรือแผนงานเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ SEA ก่อนบังคับใช้แผนหรือแผนงานนั้น⁴⁶ มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการให้คำแนะนำสำหรับการจัดทำ SEA (consultation body)⁴⁷ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการกระบวนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหลังจากที่ได้มีการดำเนินการตามแผนหรือแผนงานแล้ว⁴⁸ ซึ่งเป็นการติดตามตรวจสอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดการดำเนินการตามแผนหรือแผนงาน มิใช่เฉพาะก่อนการดำเนินการ และยังกำหนดในกฎหมายถึงขั้นตอนของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาแผนหรือแผนงาน⁴⁹ เช่น กำหนดวิธีการ

⁴¹ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, SI 2004/1633, article 5(2).

⁴² Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment, annex I sec 2(b).

⁴³ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, article 5(6).

⁴⁴ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, schedule 1 Criteria for Determining the Likely Significance of Effects on the Environment.

⁴⁵ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, schedule 2 Information for Environmental Report.

⁴⁶ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, article 12.

⁴⁷ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, article 13.

⁴⁸ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, article 17.

⁴⁹ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, article 11.

เผยแพร่รายงานการพิจารณา SEA ไว้ โดยให้เผยแพร่ ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงในเว็บไซต์⁵⁰ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบข้อมูล เป็นต้น โดยตัวอย่างของ SEA ที่ได้มีการจัดทำในประเทศอังกฤษก็เช่น การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับกิจกรรมพลังงานทางทะเลของสหราชอาณาจักร 3 (UK Offshore Energy Strategic Environmental Assessment 3 (OESEA3)) ซึ่งเป็นการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์สำหรับการผลิตพลังงานทางทะเลในน่านน้ำภายในของประเทศอังกฤษและเวลส์ ได้แก่ น้ำมัน ก๊าซ ลม คลื่น การกักเก็บก๊าซและคาร์บอน โดยเป็นการประเมินสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนและแผนงานในการออกใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมทางทะเลดังกล่าว เป็นต้น⁵¹

ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดแผนหรือแผนงานที่ต้องจัดทำ SEA รายละเอียด ขั้นตอน ตลอดจนหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำ SEA ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จึงทำให้การจัดทำ SEA ในประเทศอังกฤษมีสภาพบังคับทางกฎหมายให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการจัดทำ SEA ก่อนการกำหนดแผนหรือแผนงาน ทั้งการกำหนดให้ทำการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายหลังจากการดำเนินการตามแผนหรือแผนงาน ยังทำให้สามารถป้องกันและลดผลกระทบที่อาจจะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมได้ทันที หากมีการดำเนินการตามแผนหรือแผนงานไปแล้ว นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน หน่วยงานผู้รับผิดชอบก็จำเป็นต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

4. ข้อจำกัดและนัยทางกฎหมายของการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับ

จากที่ได้กล่าวไปในหัวข้อที่ 3.1 ว่า SEA มีส่วนสำคัญที่จะช่วยในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไร และจะส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นหากมีการบูรณาการระหว่าง SEA และ EIA อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงสถานะของ SEA ในประเทศไทยในหัวข้อ 3.2 พบว่า แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงในประเทศไทยมาเป็นเวลาเกินทศวรรษ แต่ SEA ก็มิได้ถูกนำมาใช้กับการประเมินผลกระทบจากนโยบายและแผนอย่างเป็นการแพร่หลาย ทั้งนี้ อาจเพราะไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และรายละเอียดทางกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและผลผูกพันทางกฎหมายของการจัดทำ SEA กล่าวคือ แม้จะมีการบัญญัติให้การจัดทำ EIA ต้องคำนึงถึง SEA แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการจัดทำ SEA จึงทำให้ไม่มีกฎหมายฉบับใดมีอำนาจบังคับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน ต้องจัดทำ SEA โดยในส่วนนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ข้อจำกัดทางกฎหมายจากการขาด

⁵⁰ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, article 11(2).

⁵¹ Government of the United Kingdom, 'Guidance Offshore Energy Strategic Environmental Assessment (SEA): An overview of the SEA process' (GOV.UK) <<https://www.gov.uk/guidance/offshore-energy-strategic-environmental-assessment-sea-an-overview-of-the-sea-process#offshore-energy-sea-the-current-sea>> สืบค้นเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563.

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับในสี่หัวข้อซึ่งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับให้ชัดเจน โดยพิจารณาในรายละเอียดได้ ดังนี้

4.1 ข้อจำกัดเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของขั้นตอนการจัดทำ SEA

แม้จะมีคู่มือและแนวทางในการจัดทำ SEA แล้วก็ตาม แต่การที่ SEA ขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับก่อให้เกิดข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ กล่าวคือ โดยสภาพของคู่มือและแนวทางในการจัดทำ SEA ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย⁵² ที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานจะต้องดำเนินการจัดทำ SEA ทั้งยังไม่มี การกำหนดขั้นตอนการกลั่นกรอง (screening) ตามกฎหมายว่านโยบาย แผน หรือแผนงานใดบ้างที่ จะต้องจัดทำ นอกจากนี้ แม้ว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานจะมีการจัดทำ SEA ก็ตาม เมื่อคู่มือหรือแนวทางในการจัดทำ SEA ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับ อย่างชัดเจน หน่วยงานผู้รับผิดชอบดังกล่าวก็จะดำเนินการไม่ครบตามขั้นตอนในการจัดทำ SEA ที่คู่มือหรือแนวทางการจัดทำ SEA กำหนดไว้ ได้แก่ ขั้นตอนของการกำหนดขอบเขตประเด็นสำคัญ ของการจัดทำรายงาน (scoping) และกำหนดว่ารายงาน SEA ต้องประกอบด้วยหัวข้อใดบ้าง (preparation report) รวมทั้งการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) การติดตามตรวจสอบ (monitoring) มาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดนโยบายและแผนในการพัฒนาอุตสาหกรรมโรงงานในพื้นที่หนึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายบังคับว่า จะต้องมีการจัดทำ SEA ก่อน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำแผนงานในพื้นที่ดังกล่าวอาจไม่มีการทำ SEA เพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบสะสมในพื้นที่นั้นก่อนการกำหนดแผนงาน และ ในกรณีนี้เมื่อ SEA ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับ แผนงานที่กำหนดโดยมิได้จัดทำ SEA ย่อมไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยกระบวนการทางกฎหมายได้⁵³ หรือหน่วยงานหนึ่งอาจมีการจัดทำ SEA ก่อน การกำหนดนโยบาย แต่การจัดทำรายงาน SEA ของหน่วยงานนั้นอาจจัดทำเฉพาะ ประเมินเฉพาะ บางหัวข้อโดยไม่ครอบคลุมหัวข้อที่จำเป็นในการประเมินทั้งหมด เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับไว้ ตลอดจนอาจมิได้มีการกำหนดขั้นตอนและดำเนินการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตาม นโยบาย เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลให้การจัดทำ SEA ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ นอกจากนี้ อาจมิได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการกำหนดนโยบาย แผน หรือ แผนงาน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้ยกไว้ในหัวข้อ 3.2 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

⁵² Arie Freiberg, 'Re-Stocking the Regulatory Tool-Kit' (Regulation in an Age of Crisis, Dublin, 17-19 June 2010) 17.

⁵³ การกระทำหรือกิจกรรมที่เป็นผลจากการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองของรัฐที่อาจถูกเพิกถอนได้นั้นต้องเป็น การกระทำที่เข้าลักษณะเป็น “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกระบวนการเพิกถอนเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายความว่าหากสิ่งที่จะถูกเพิกถอนนั้นไม่มีสถานะทางกฎหมายรองรับในฐานะกฎหรือคำสั่งทางปกครอง สิ่งนั้น ไม่อาจถูกเพิกถอนในทางกฎหมายปกครองได้.

หรือสุขภาพของประชาชนไว้ ทั้งนี้ หากมีการตีความว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการจัดทำ SEA⁵⁴

4.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำ SEA

ข้อจำกัดเรื่องหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับได้ก่อให้เกิดคำถามประการต่อมาด้วยว่า หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ SEA ทั้งนี้ แม้ว่าเอกสารแนวทางในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะได้กล่าวว่า หน่วยงานเจ้าของแผนหรือแผนงานหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายจาก คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการพัฒนาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (กสย.) ควรทำหน้าที่ในการจัดทำ SEA โดยให้ดำเนินการเองหรือจ้างบริษัทที่ปรึกษา⁵⁵ อย่างไรก็ตาม รายละเอียดการกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวนั้นเป็นผู้จัดทำ SEA ก็เป็นเพียงแนวทางข้อเสนอแนะเพื่อผลักดัน SEA ตามแนวทางในการจัดทำ SEA โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ดังนั้น จึงอาจทำให้หน่วยงานเจ้าของนโยบาย แผน หรือแผนงาน ไม่เห็นถึงความสำคัญ และจัดทำ SEA ก่อนการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน ทั้งยังมีใช้หน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตาม ดังนี้ การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย จึงอาจเป็นอีกหนึ่งอุปสรรคที่ทำให้ SEA ไม่ได้นำมาปรับใช้อย่างจริงจังในประเทศไทย

4.3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพบังคับ

ประเด็นถัดมา คือ การที่ SEA ขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับส่งผลให้ SEA ขาดสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งแตกต่างจาก EIA ที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การทำและสภาพบังคับหากไม่มีการดำเนินการเอาไว้ชัดเจน โดยอาจนำไปสู่คำถามที่ว่าในกรณีที่ไม่ได้มีการจัดทำ SEA ก่อนการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานเช่นนี้ จะส่งผลให้นโยบาย แผน หรือแผนงานถูกยกเลิกได้หรือไม่

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติสภาพบังคับเกี่ยวกับการจัดทำ EIA ไว้ เช่น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการตามกฎหมาย รอกการสั่งอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการจนกว่ารายงาน EIA จะได้รับความเห็นชอบ⁵⁶ ซึ่งมีสภาพบังคับให้ผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการหรือ

⁵⁴ ดูตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.472/2557 ในหัวข้อ 4.3.

⁵⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เชิงอรธ 10) 50.

⁵⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 50 วรรคสอง บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย รอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไว้จนกว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน (เน้นข้อความโดยผู้เขียน).

กิจการจะต้องจัดทำ EIA ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจการ ในทางตรงกันข้าม เมื่อได้มีการบัญญัติให้การจัดทำ SEA มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดสภาพบังคับในกรณีที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน ไม่จัดทำ SEA ก่อน หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานอาจจะไม่จัดทำ SEA แม้ว่าจะนโยบาย แผน หรือแผนงานที่จะออกมานั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม

การที่ SEA ขาดสภาพบังคับทางกฎหมายนี้ อาจพิจารณาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีฟ้องเพิกถอนแผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ⁵⁷ ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและประชาชนกับนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งรวมไปถึงนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งเป็นแผนงานที่ประกอบด้วยโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือไม่ได้ให้ข้อมูล ชี้แจง หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าว อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติ มาตรา 57⁵⁸ และมาตรา 67⁵⁹ ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกรณีตามฟ้องเป็นเรื่องการฟ้องขอให้เพิกถอนแผนบริหารจัดการที่ไม่ได้มีการประเมินผลกระทบหลายด้านรวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือฟ้องเพราะไม่ได้มีการจัดทำ SEA สำหรับแผนแม่บทดังกล่าวนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยเห็นว่า แม้แผนแม่บทดังกล่าวจะกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องทำในอนาคตไว้ แต่โครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นเพียงแนวความคิด ไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะเห็นได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนอย่างไร ทั้งศาลปกครองสูงสุดยังเห็นว่า แม้โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน แต่การจัดทำแผนแม่บทฯ โดยสภาพไม่อาจส่งผลกระทบ

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.472/2557.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

วรรคสอง การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว.



ต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนได้ ดังนั้น รัฐจึงไม่ต้องดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดยกฟ้องนั้น เหตุผลหนึ่งก็เพราะว่าไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับแผน ดังเช่นที่มีการกำหนดให้ต้องดำเนินการสำหรับโครงการหรือกิจกรรมตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 และตามหลักการทำ EIA ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรืออีกนัยหนึ่งที่ศาลปกครองสูงสุดยกฟ้องก็เนื่องจาก SEA ไม่มีสภาพบังคับทาง กฎหมายนั่นเอง ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนแผนแม่บทฯ และบังคับให้รัฐต้อง จัดทำ SEA ก่อนได้ ในทางกลับกัน หาก SEA มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดย่อมชอบ ที่จะเพิกถอนแผนแม่บทดังกล่าว

อย่างไรก็ดี หากมีบทบัญญัติกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์ให้จัดทำ SEA แล้ว ในส่วน ของการกำหนดสภาพบังคับในกรณีที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน ไม่จัดทำ SEA ผู้เขียนเห็นว่าอาจกำหนดได้ลักษณะของสภาพบังคับทางปกครอง โดยอาจกำหนดให้ หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณา SEA ที่กฎหมายใหม่กำหนดทำหน้าที่เพิกถอนแผนที่ไม่มีการทำ SEA โดยอาจให้เป็นอำนาจขององค์กรในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำหน้าที่ตรวจสอบ การดำเนินการนี้

4.4 ข้อจำกัดของบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดทำ SEA ในปัจจุบัน

ข้อจำกัดประการถัดมาที่เกี่ยวกับการจัดทำ SEA คือ บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กล่าวถึง SEA ในปัจจุบันไม่มีผลบังคับทาง กฎหมายโดยสภาพ กล่าวคือ ดังที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 3.2 ว่า มาตรา 47 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ของการจัดทำ SEA และ EIA ว่า การจัดทำ EIA ต้องคำนึงถึง SEA หากมีการจัดทำ SEA ตามกฎหมายหรือระเบียบใดไว้แล้ว แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ในปัจจุบัน เพราะยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใด ออกเพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายและกำหนดเนื้อหาของการจัดทำ SEA ตลอดจนยังไม่มีบทบัญญัติ กฎหมายฉบับใดกำหนดสภาพบังคับและผลผูกพันในทางกฎหมาย จึงทำให้บทบัญญัติในมาตรา 47 ไม่มีผลบังคับใช้ไปโดยปริยาย

5. ความท้าทายในการบัญญัติให้ SEA มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับ

แม้ข้อสรุปจากการวิเคราะห์ในหัวข้อก่อนจะสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการกำหนด หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อรองรับการทำ SEA ให้ชัดเจน แต่การวางหลักเกณฑ์เช่นนั้นก็ไม่ใช่สิ่งที่ สามารถดำเนินการได้อย่างปราศจากอุปสรรคเพราะการที่นับจนถึงบัดนี้ยังไม่มีกฎหมายรองรับ หลักเกณฑ์การทำ SEA ก็อาจจะเป็นไปได้เพราะมีความท้าทายหรืออุปสรรคในการดำเนินการ

บางประการอยู่ด้วย ในที่นี้อาจพิจารณาได้ว่าปัจจัยเหล่านี้อาจเป็นความท้าทายหากจะต้องดำเนินการบัญญัติให้ SEA มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับ

5.1 ความท้าทายในการกำหนดขอบเขตนโยบาย แผน หรือแผนงานที่ต้องจัดทำ SEA

ความท้าทายประการแรกของการบัญญัติให้ SEA มีสภาพบังคับทางกฎหมาย คือ การกำหนดขอบเขตว่านโยบาย แผน หรือแผนงานใดบ้าง ที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดจะต้องจัดทำ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากตัวอย่างกฎหมายของประเทศอังกฤษที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.3 ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าแผนหรือแผนงานที่ออกสำหรับโครงการในอนาคต ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ตามภาคผนวก ต้องมีการจัดทำ SEA อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า อาจจะกำหนดในลักษณะเดียวกับประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยและประเทศอังกฤษมีการกำหนดโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำ EIA ไว้อย่างชัดเจนในลักษณะเดียวกัน⁶⁰ ดังนั้น ในประเทศไทย การกำหนดให้นโยบาย แผน หรือแผนงานใดบ้างต้องจัดทำ SEA อาจจะพิจารณาว่านโยบาย แผน หรือแผนงานนั้น เป็นการกำหนดสำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำ EIA ในอนาคตหรือไม่ หรือกำหนดขอบเขตของนโยบาย แผน หรือแผนงานที่ต้องมีการจัดทำ SEA ในลักษณะอื่น ซึ่งต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้ของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานต่าง ๆ หลังจากนั้นจึงจะออกประกาศกำหนดประเภทของนโยบาย แผน หรือแผนงานที่ต้องจัดทำ SEA ซึ่งในกรณีนี้อาจจะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และระยะเวลาในการจัดทำประกาศประเภทของนโยบาย แผน หรือแผนงาน โดยอาจถือเป็นข้อท้าทายประการแรกของประเทศไทยในการบัญญัติให้ SEA มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับว่า ประเทศไทยมีบุคลากรที่พร้อมและเพียงพอมากน้อยเพียงใด ในการกำหนดขอบเขตดังกล่าว ตลอดจนจะมีการกำหนดแนวทางอย่างไรบ้างเพื่อใช้ในการพิจารณาว่านโยบาย แผน หรือแผนงานในลักษณะใดที่จะต้องจัดทำ SEA

5.2 ความท้าทายในการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของบทบัญญัติที่รองรับการจัดทำ SEA

การกำหนดว่าควรมีการบัญญัติให้ SEA มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับตามกฎหมายใด อาจเป็นอีกหนึ่งความท้าทาย แม้ว่าในประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางของกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁶¹ ทั้งยังมีการบัญญัติถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณา

⁶⁰ โครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำ EIA ในประเทศไทย ถูกกำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.

⁶¹ อุทุมศักดิ์ ลิ้นธิพิษ์ (เชิงอรธ 1) 56.



คำนิยามของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วก่อให้เกิดประเด็นคำถามว่า บทบัญญัติ SEA จะสามารถบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้หรือไม่ กล่าวคือ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดคำนิยามของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ตามที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามคำนิยามในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งเน้นที่การจัดทำ EIA หรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจการ โดยมีได้รวมถึงการจัดทำ SEA ไว้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนดโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินการ โดยบัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้ **โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ** เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁶²

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกประกาศกำหนดให้เฉพาะโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำ EIA โดยไม่ได้กล่าวถึงการทำ SEA แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 น่าจะมุ่งเน้นกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เฉพาะการจัดทำ EIA หรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจการ เช่นนี้แล้ว จึงเป็นข้อท้าทายที่จะต้องพิจารณาและศึกษาต่อไปว่า เมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดคำนิยามและบทบัญญัติต่าง ๆ ครอบคลุมเฉพาะหลักเกณฑ์ของการจัดทำ EIA หากจะมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำ SEA ให้มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร หรือหากไม่สามารถแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ได้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ SEA ควรอยู่ภายใต้กฎหมายใด

อย่างไรก็ดี หากมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ SEA ในพระราชบัญญัติระเบียบ หรือประกาศเพิ่มเติม ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการบัญญัติรายละเอียดให้ครอบคลุม ทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำ SEA ข้อมูลและรายละเอียดของรายงาน SEA รวมทั้งควรมีการกำหนดถึงการติดตามตรวจสอบ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ให้ชัดเจนดังตัวอย่างของกฎหมายประเทศอังกฤษที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.3 เพื่อให้การจัดทำ SEA ตามขั้นตอนดังกล่าว มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติตาม

⁶² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง (เน้นข้อความโดยผู้เขียน).

5.3 ความท้าทายในแง่ความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำ และพิจารณารายงาน SEA

ความท้าทายประการต่อมา คือ หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการพิจารณารายงาน SEA ทั้งนี้ จะเป็นหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการอนุมัติให้มีการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน หรือคณะหน่วยงานแยกต่างหากจากกัน นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 5.2 ว่า หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่น่าจะรวมถึงการจัดทำ SEA ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงไม่น่าจะนำมาปรับใช้กับ SEA ได้ เช่นนี้ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณารายงาน SEA จึงถือเป็นอีกหนึ่งความท้าทายที่จะต้องมีการพิจารณาก่อนการกำหนดให้ SEA มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับ

นอกจากนี้ สำหรับหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการจัดทำ SEA นั้น หากกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน มีหน้าที่ในการจัดทำ SEA ในลักษณะเดียวกันกับประเทศอังกฤษ หรือตามแนวทางของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁶³ ซึ่งในกรณีนี้ ย่อมมิได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเฉพาะ แต่หมายถึงหน่วยงานใดก็ตามที่มีหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบาย แผน หรือแผนงานที่กำหนด ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณา คือ หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน มีบุคลากรที่มีความพร้อม ความรู้ ความเชี่ยวชาญมากน้อยเพียงใดในการจัดทำ SEA โดยความไม่พร้อมของบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ อาจจะเป็นอุปสรรคและอีกหนึ่งข้อท้าทายในการจัดทำ SEA ในประเทศไทย และยังต้องมีการพิจารณาต่อไปถึงความจำเป็นหรือไม่ ที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางเฉพาะสำหรับการให้คำปรึกษาและพิจารณารายงาน SEA หรือควรจะต้องมีการจัดตั้งแผนกเฉพาะในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดทำ SEA อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับ SEA ในปัจจุบัน สม. น่าจะเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในการจัดทำและพิจารณารายงาน SEA และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำ SEA ในประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องจาก สม. เป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการจัดทำ EIA ในประเทศไทยมาตลอด ทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ได้ทำการศึกษาและเสนอแนะให้จัดทำ SEA มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.2 ตลอดจนมีจัดทำเอกสารเกี่ยวกับ SEA⁶⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมของบุคลากรและองค์ความรู้ในหน่วยงานเกี่ยวกับ SEA

⁶³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เชิงอรธ 10) 50.

⁶⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เชิงอรธ 31).

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้ว่า SEA มีบทบาทสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป็นการประเมินสิ่งแวดล้อมในภาพรวมที่ EIA ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจการไม่ครอบคลุมถึง เช่น การประเมินผลกระทบสะสมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เป็นต้น การจัดทำ EIA จึงควรดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดทำ SEA ดังที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 3.1 สำหรับประเทศไทย พบว่า ได้มีแนวคิดของการจัดทำ SEA มาตั้งแต่การจัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แต่ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับ SEA ตามกฎหมาย และแม้จะมีความพยายามในการกำหนดคู่มือและแนวทางปฏิบัติในการจัดทำ SEA ก็ตาม แต่เมื่อคู่มือหรือแนวทางดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จึงทำให้ SEA ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังในประเทศไทย ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้มีการปรับใช้ SEA เพิ่มมากขึ้นในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการบัญญัติให้การจัดทำ SEA มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำ SEA ให้ชัดเจนไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานต่าง ๆ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม และหากหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่จัดทำ SEA นโยบาย แผน หรือแผนงานที่กำหนดมานั้นสามารถถูกเพิกถอนได้ตามกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดการบูรณาการระหว่าง SEA และ EIA ในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการบัญญัติให้ SEA มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับยังมีข้อท้าทายที่จะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงานในประเทศไทยว่า หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น มีความพร้อมของบุคลากรมากน้อยเพียงใดในการจัดทำ SEA รวมถึงการพิจารณาว่า บทบัญญัติ SEA ควรมีการออกเป็นกฎหมายเฉพาะต่างหาก หรือหากจะบัญญัติภายใต้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว ควรมีการบัญญัติภายใต้กฎหมายฉบับใด ทั้งนี้ หากจะมีการกำหนดให้ SEA มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า กรอบการดำเนินการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการจัดทำ SEA อาจพัฒนามาจากแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ เช่น ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำ SEA องค์กรและแนวทางในการขับเคลื่อน SEA เป็นต้น

ทั้งนี้ จากที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.2 ตอนท้ายว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามในการผลักดัน (ร่าง) ข้อเสนอการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และ (ร่าง) แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA Guideline) ดังกล่าวนี้อาจเป็นอีกหนึ่งนิมิตหมายอันดีในการผลักดันให้มีการบังคับใช้ SEA ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คงจะต้องติดตามต่อไปว่าการผลักดันร่างหลักการดังกล่าวนี้จะมีผลในการบังคับใช้ SEA มากน้อยเพียงใดในอนาคต