

2016-01-01

"รอยตัวเรา" สิ่งแวดล้อม

ทวิวงศ์ ศรีบุรี

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/unisearch>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

ศรีบุรี, ทวิวงศ์ (2016) "รอยตัวเรา" สิ่งแวดล้อม, *UNISEARCH (Unisearch Journal)*: Vol. 3: Iss. 1, Article 9.

DOI: 10.58837/CHULA.UNISEARCH.3.1.8

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/unisearch/vol3/iss1/9>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in UNISEARCH (Unisearch Journal) by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.



สิ่งแวดล้อม

<http://www.ikedquotes.org>

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” เป็นคำที่คนไทยใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ไม่ว่าจะคิดหรือทำอะไรต่างพยายามนึกถึงหรือเชื่อมโยงกับปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยบางครั้งก็ไม่ทราบอย่างชัดเจนว่า ความหมายที่แท้จริงของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามกฎหมายนั้นเป็นอย่างไร ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในสิ่งแวดล้อมอย่างไร มากน้อยเพียงใด และสิ่งใดที่ต้องทำตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก คือ เพราะเหตุใดประชาชนคนไทยจึงเพิ่งเริ่มให้ความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ทั้งที่มีการระบุหรือกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่กล่าวถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยในมาตรา 77 ได้กล่าวว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ” และมาตรา 93 ที่กล่าวว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” ทำให้ประชาชนคนไทยต่างคิดว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องเป็น

ผู้รับผิดชอบ ทุกครั้งที่มีปัญหาหรือเหตุการณ์ทางสิ่งแวดล้อมขึ้น ประชาชนจะร้องเรียนให้หน่วยงานของรัฐออกมาแก้ปัญหาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมา เมื่อมีกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง โดยในอดีต การมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากแต่ในปัจจุบัน สังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในที่นี้ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการ กำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหาร และการตัดสินใจ ของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชน ต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ โดยหลักการ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ต้องเป็นไปในลักษณะการ เข้าร่วมอย่างครบวงจร ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ มิใช่เป็นการเข้าร่วมในการจัดเวทีการมีส่วนร่วมเพียงครั้งเดียว จากกฎหมายดังกล่าว ทำให้ประชาชนต่างให้ความสนใจในการ มีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนา โครงการต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนมากขึ้น

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยมาตราต่างๆ เพียง 17 มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อก่อตั้งคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมา ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่แล้ว กลับพบว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีอำนาจ หน้าที่ในทางปฏิบัติ โดยมีอำนาจเป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐบาล ในปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต่อมา ในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยมีการเพิ่มอีก 11 มาตรา รวมเป็น 28 มาตรา ซึ่งมาตราที่เพิ่มขึ้นเป็นการกำหนด หลักการการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ สรุปความ พอสังเขป คือ

1. กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐาน คุณภาพน้ำ มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง มาตรฐานควินด้า และอื่นๆ เป็นต้น
2. การนำระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาประยุกต์ ใช้ในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและ สิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ในขณะที่ “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และ ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อ ประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์ สืบไปของมนุษยชาติ

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายถึง ค่ามาตรฐาน คุณภาพ น้ำ อากาศ เสียง และสถานะอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามข้อบัญญัติในกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจกำหนดให้มี มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจำกัดเงื่อนไขในการดำเนิน กิจการบางประเภทไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดปริมาณของ ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้น หรือกำหนดให้ต้องมีการวางแผนและการ ตรวจสอบกิจการบางอย่าง เป็นต้น หรือนโยบายของรัฐ ที่กำหนดว่า มาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างรัดกุมกว่า (Precautionary principles) ให้มีการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในทุกขั้นตอน จะมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และ กำหนดมาตรการผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษผู้นั้นต้องเป็นคนจ่าย (Polluter pay principles) เหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการลักษณะหนึ่ง ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง การบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมานั้น ก็เพื่อ ป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้และต้นน้ำลำธารถูกทำลาย อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร และการใช้ ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้อง เป็นต้น โดยส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนด แนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มี ระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ มลพิษ รวมทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง กับการก่อให้เกิดมลพิษ ตลอดจนให้มีการจัดตั้งกองทุน สิ่งแวดล้อม

ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดอำนาจ และหน้าที่ให้จังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ อย่างชัดเจนในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเน้นปัญหามลพิษในเขตท้องที่ ความรับผิดชอบของตนด้วย

การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ จึงเป็นการวาง กรอบนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การประกาศเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม การกำหนดให้โครงการขนาดใหญ่ต้องมีการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นับตั้งแต่เริ่มมีการใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เน้นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่กำลังจะเปิดดำเนินการ โครงการที่จะต่ออายุใบอนุญาตหรือขยายโครงการ โดยใช้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการจัดการด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการพัฒนาโครงการต่างๆ อันได้แก่ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ประชาชนส่วนใหญ่รู้จักและคุ้นเคยกันดี แต่เนื่องจากการทำ EIA ต้องมีขั้นตอนตามที่หน่วยงานรับผิดชอบกำหนด ซึ่งในภาพรวมโครงการที่ต้องทำรายงาน EIA จะถูกประกาศไว้ในประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามช่วงระยะเวลาต่างๆ และมีการปรับปรุงประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการตามความเหมาะสมหรือเมื่อเกิดเหตุการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ

ปัญหาที่พบจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการใดโครงการหนึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบโครงการ หรือสิ่งแวดล้อมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงการ โดยเน้นทำการศึกษาและวิเคราะห์เฉพาะโครงการนั้นๆ ถึงแม้จะมีการกำหนดให้ทำการศึกษาและวิเคราะห์พื้นที่รอบข้างก็ตาม แต่อาจมีพื้นที่ตามรัศมีที่กำหนดโดยไม่ครอบคลุมพื้นที่อื่นๆ ที่อาจได้รับผลกระทบ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่นอกพื้นที่ศึกษา บางครั้งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็มิได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบรวม (Cumulative impacts) จากโครงการหรือกิจกรรมรอบข้าง เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้

ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการปรับปรุง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีความทันสมัย ครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และสามารถบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง ในช่วงเวลาที่ผ่านมา แต่ความพยายามดังกล่าวก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะการปรับปรุงกฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลา ความรู้ และต้องครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งแต่ละขั้นตอนต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหลายๆ ด้าน และระยะเวลาดำเนินการยาวนาน

สิ่งที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งประเทศในแถบเอเชียได้นำมาใช้ในการแก้ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเฉพาะโครงการ คือ การใช้ระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นเครื่องมือเพื่อการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มคิดโครงการ โดยเน้นตั้งแต่การกำหนดนโยบาย (Policy) การดำเนินโครงการ การกำหนดแผน (Plan) และแผนงาน (Program) ก่อนที่จะตัดสินใจให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเฉพาะโครงการขึ้น

ปัจจุบัน การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่หลายๆ หน่วยงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานที่ให้กู้เงินเพื่อพัฒนาโครงการในแต่ละประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) และอื่นๆ ได้เริ่มดำเนินการ เพื่อใช้ช่วยในการตัดสินใจสนับสนุนโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ขอกู้เงิน

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ต้องพิจารณาครอบคลุมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การกำหนดแผนงานและโครงการ โดยการรวบรวมการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และประชาชนโดยรวม ในด้านสังคม การดำเนินชีวิต สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต ซึ่งในกรอบทั่วไปของระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีขั้นตอนดังนี้

1. ระดับนโยบาย (Policy) ของการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ โดยเริ่มจากนโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยงานที่กำหนดความต้องการการพัฒนาโครงการหรือโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ
2. ระดับการวางแผนพัฒนา (Planning) ของการพัฒนาขนาดต่างๆ โดยการประเมินเริ่มจากการวางแผนหรือกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการหรือโครงการที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ตามนโยบายที่กำหนด
3. ระดับการกำหนดแผนงาน (Programming) โดยประเมินการกำหนดแผนงานตามนโยบายและการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงานของการพัฒนาต่างๆ ที่ค่อนข้างชัดเจน
4. ระดับโครงการ (Projects) เป็นการประเมินการพัฒนาเฉพาะโครงการในพื้นที่ ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของโครงการ โดยครอบคลุมโครงการต่อเนื่อง ผลประโยชน์และผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นเฉพาะโครงการนั้น ซึ่งในปัจจุบันการประเมินระดับโครงการนี้มีเครื่องมือตามกฎหมายแล้ว คือ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

ตัวอย่างการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่ประเทศในแถบเอเชียให้ความสนใจ คือ การพัฒนาแหล่งน้ำ ไม่ว่าจะเป็นโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ อ่างเก็บกักน้ำ ระบบชลประทาน ถนน โรงงานอุตสาหกรรม หรือโครงการอื่นใดในพื้นที่ลุ่มน้ำ ตามกฎหมายแล้ว การกำหนดให้มีโครงการพัฒนาใดๆ ต้องเริ่มจากการทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ก่อน เพื่อให้ทราบผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา รวมทั้งผลกระทบในทุกๆ รูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพของทั้งประชาชนและระบบนิเวศในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้น โดยเมื่อทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แล้ว ต้องนำเสนอให้ผู้บริหารระดับสูง หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายได้ตัดสินใจว่า โครงการที่จะเกิดในลุ่มน้ำนั้นมีประโยชน์มากกว่าผลกระทบมากเพียงใด มีผลกระทบรวมมากน้อยเพียงใด เพราะเมื่อพิจารณาขั้นต้นแล้ว จึงจะมีการกำหนดเป็นนโยบายการพัฒนาแล้วจึงเริ่มการทำแผนพัฒนา และกำหนดแผนงาน โดยต้อง

พิจารณาถึงผลดีและผลกระทบในทุกๆ ด้าน ต่อมา จึงทำการจัดทำแผนงานของโครงการทั้งหมด ซึ่งจะมีขั้นตอนการพัฒนาโครงการแต่ละโครงการ ตั้งแต่การออกแบบ ระยะเวลาดำเนินโครงการ งบประมาณ วิธีการดำเนินโครงการ หลังจากนั้นจึงจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเฉพาะโครงการ ตามการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการ

ประเทศไทยยังขาดขั้นตอนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต ผลการขาดขั้นตอนนี้ทำให้เกิดปัญหาการต่อต้านคัดค้านโครงการทั้งขนาดใหญ่และเล็กตลอดมา ดังนั้น การที่จะให้โครงการพัฒนาทั้งหลายเป็นที่ยอมรับของประชาชน ขั้นตอนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จะต้องเกิดขึ้นตามกฎหมายและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามขั้นตอนที่กำหนด ซึ่งจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับหน่วยงานเจ้าของโครงการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

