

(ร่าง) แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและระบบ การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA/EHIA)

เป้าหมาย

การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน และในท้ายที่สุดนำไปสู่การปรับแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

มีรายละเอียดดังนี้

๑. ด้านหลักการและระบบ EIA/EHIA

๑.๑ กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนด้านการพัฒนา และมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มเติมเรื่องการจัดทำรายงาน SEA และความเชื่อมโยงระหว่างการทำ SEA กับ EIA/EHIA^๑

๑.๒ มีการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying Capacity) ของพื้นที่ ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในรายงานต้องมีการประเมินว่า หากมีโครงการหรือกิจกรรมเพิ่มเข้าไปในพื้นที่จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการรองรับของพื้นที่อย่างไร^๒

๑.๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ควรมีกระบวนการพิจารณาโครงการที่เป็นประเภทเดียวกันหรืออยู่ในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงกันในลักษณะการพิจารณาเชิงระบบ/พื้นที่ (ไม่แยกเป็นแต่ละโครงการ) โดยคำนึงถึงศักยภาพในการรองรับเชิงพื้นที่

๑.๔ ปรับปรุงการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study: FS) ใน ๒ ลักษณะ คือ ๑) การพิจารณา FS ที่เชื่อมโยงกับ EIA/EHIA และ ๒) เพิ่มการศึกษาอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการ จะต้องประเมินรวมต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ เศรษฐกิจของชุมชน และสังคมด้วย

๑.๕ หากผลการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านสุขภาพบ่งชี้ว่ามีความรุนแรงสูง และไม่อาจมีมาตรการลดผลกระทบได้อย่างเหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้จริง ให้สามารถใช้รายงาน EIA/EHIA เป็นเหตุผลในการตัดสินใจระงับโครงการได้ ทั้งกรณีโครงการภาครัฐและโครงการภาคเอกชน^๓

^๑ เป็นกรณีที่ต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

^๒ กรณีกรมโรงงาน มีการประกาศกำหนดเป็นรายประเภทกิจการแล้ว

๑.๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลหลักสำคัญในกระบวนการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA/EHIA

๑.๗ แนวทางการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๑.๗.๑ ด้านกฎหมาย กฎระเบียบ

- ในกรณีที่เป็นโครงการประเภทเดียวกันและอยู่ในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง ควรกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยวิธีการจัดร่วมกันหลายโครงการ โดยมีกลไกการพิจารณากลับกรองและอนุญาตให้ดำเนินการโดยให้ชุมชนในพื้นที่เป็นผู้ตัดสินใจ ทั้งนี้เพื่อลดภาระของภาคประชาชนที่ต้องเข้าร่วมเวทีการมีส่วนร่วม

- ควรปรับปรุงกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความเห็นและการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Output) ของการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ โดยไม่เป็นกฎเกณฑ์ที่แข็งตัวเกินไป โดยยึดถือการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ และมาตรา ๖๖ และ ๖๗

- ควรกำหนดแยกสัญญาว่าจ้างการกำหนดขอบเขตการศึกษาและแนวทางประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping) กับสัญญาว่าจ้างการดำเนินการประเมินผลกระทบ (Assessment) ออกจากกัน เพื่อนำผลจากการทำ Public Scoping มากำหนดเป็นสัญญาว่าจ้างการประเมินผลกระทบที่เหมาะสมและมีงบประมาณดำเนินการเพียงพอ โดยจะต้องให้มีกลไกพิจารณาเห็นชอบขอบเขตการศึกษาและแนวทางประเมินผลกระทบโดยสาธารณะก่อนที่จะมีการดำเนินการประเมินผลกระทบต่อไป

๑.๗.๒ ด้านผู้มีสิทธิจัดทำรายงาน EIA/EHIA

- ผู้มีสิทธิจัดทำรายงาน EIA/EHIA ต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ มีทักษะด้านการจัดกระบวนการรับฟังความเห็นแบบมีส่วนร่วม รวมถึงมีความรู้ด้านสิทธิชุมชน โดยควรกำหนดให้มีการออกใบรับรอง (Certificate) ผู้เชี่ยวชาญด้านการมีส่วนร่วม

๑.๗.๓ ด้านชุมชน

- กำหนดให้มีระบบการแต่งตั้งที่ปรึกษาทางวิชาการของชุมชนซึ่งชุมชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ชุมชน ช่วยอ่านวิเคราะห์เอกสารรายงาน และเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการศึกษา โดยมีการสนับสนุนด้านงบประมาณดำเนินการที่เพียงพอ ทั้งนี้อาจใช้งบประมาณจาก “กองทุนการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” (ข้อ ๒.๑) และให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการช่วยวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และช่วยเหลือด้านวิชาการ

๑.๘ ควรเสริมสร้างขีดความสามารถชุมชน (Capacity Building) ต่อสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งในกระบวนการการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงข้อมูลของโครงการตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำรายงานจนถึงขั้นพิจารณาเห็นชอบรายงาน

๑.๙ ควรมีการเปิดเผยข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้อง และรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งในช่วงระหว่างการจัดทำรายงาน ช่วงระหว่างพิจารณา ช่วงการปรับปรุง และหลังการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงาน ผู้สาธารณะและองค์กรต่าง ๆ (เช่น คณะกรรมการองค์กรอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ฯลฯ) รวมทั้งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผลการปฏิบัติตามมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างง่ายและทั่วถึง

๒. ด้านการจัดทำรายงาน

๒.๑ ควรจัดตั้ง “กองทุนการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” โดยให้เจ้าของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA/EHIA เป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุนตามระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น และให้มีหน่วยงานเฉพาะที่มีการบริหารงานโดยอิสระเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน ทำหน้าที่คัดเลือกและจัดจ้างผู้จัดทำรายงาน EIA/EHIA ที่เหมาะสมกับแต่ละโครงการ สนับสนุนกระบวนการทำงานของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ สร้างเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสนับสนุนกระบวนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบตามที่ระบุอยู่ในรายงาน EIA/EHIA^๖ โดยระบุให้เจ้าของโครงการส่งเงินให้กองทุนฯ โดยให้รวมค่าใช้จ่ายในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบด้วย หลังจากมีการดำเนินโครงการ

๒.๒ ควรกำหนดให้มีระยะเวลาที่สามารถนำรายงาน EIA/EHIA ที่ผ่านความเห็นชอบไปใช้ประโยชน์ในการขออนุมัติอนุญาต โดยควรมีระยะเวลา ๒-๓ ปี ทั้งนี้ขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละประเภทโครงการ^๗ ในกรณีที่เจ้าของโครงการต้องการยกเลิกโครงการ ให้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้มีผลเป็นการยกเลิกรายงาน EIA/EHIA ของโครงการนั้นด้วย

๒.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงาน EIA/EHIA ตามระบบบัญชีรายการโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน

(๑) มีระบบการร้องเรียนทั้งกรณีเจ้าของโครงการต้องการหลบเลี่ยง หรือมีโครงการประเภทใหม่ที่อาจมีผลกระทบสูง แต่ไม่อยู่ในบัญชีรายการที่ประกาศไว้ หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถสั่งให้ทำรายงาน EIA/EHIA เพิ่มเติมได้^๘

(๒) มีข้อกำหนดเรื่องระยะเวลาการปรับปรุงบัญชีรายการโครงการที่แน่นอน เช่น การปรับปรุงทุก ๔ ปี และเปิดช่องทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชนส่งข้อเสนอในการปรับปรุงด้วย^๙

(๓) ปรับปรุงเงื่อนไข (ขนาด พื้นที่ กำลังการผลิต ฯลฯ) ที่กำหนดไว้สำหรับประเภทโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยป้องกันการหลบเลี่ยง และเพื่อให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับความรุนแรงของผลกระทบ

(๔) ให้หน่วยงานอนุมัติ/อนุญาต เพิ่มเติมข้อกำหนดในการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางลดผลกระทบสำหรับโครงการหรือกิจการที่อยู่ในบัญชีรายการที่ต้องทำ EIA/EHIA แต่มีคุณลักษณะไม่ตรงตามที่ประกาศกำหนดไว้ เช่น การจัดการประเมินผลทางด้านความปลอดภัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Safety Assessment)^{๑๐} การจัดการประเมินผลกระทบด้านกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) การจัดการประเมินผลกระทบด้านความขัดแย้ง (Conflict Impact Assessment) ฯลฯ

๓. ด้านการพิจารณารายงาน

๓.๑ ควรปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ให้เปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะและมีความโปร่งใสมากขึ้น เช่น การตรวจสอบข้อมูลที่เป็นเท็จ การเข้าไปศึกษาสภาพพื้นที่โครงการ ทั้งที่มีความขัดแย้งและไม่มีความขัดแย้ง การจัดทำระบบขึ้นทะเบียนผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นกรรมการ คชก. ฯลฯ และในขณะเดียวกันควรเปิดให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของ คชก. มากยิ่งขึ้น เช่น การมีตัวแทนที่ได้รับความเห็นชอบจากชุมชนในพื้นที่โครงการ (ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย) เข้าร่วมเป็น คชก. การเข้าร่วมรับฟังการประชุม คชก. การนำข้อมูลที่จัดทำโดยชุมชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณา EIA/EHIA และแจ้งกำหนดการประชุมและผลการประชุมให้ชุมชนทราบทุกครั้ง

๓.๒ ให้ปรับปรุงโครงสร้างของ คชก. โดยครอบคลุมภาคส่วนวิชาการ รัฐ เอกชน และชุมชน ที่ได้รับผลกระทบ โดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสม ทั้งนี้ ให้พิจารณาเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านสุขภาพ เพื่อเข้าไปเป็นองค์คณะในการอ่านและพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพร่วมด้วย

๓.๓ ขอให้นำผังเมืองที่ประกาศใช้ และร่างผังเมืองที่ผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นตามกฎหมาย และคณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบ แต่อยู่ระหว่างดำเนินการออกประกาศบังคับ มาพิจารณาประกอบการให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในทุกชั้นตอน

๓.๔ ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปรับปรุงจัดทำรายงานฉบับแก้ไขสำหรับรายงานที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้มีความเห็นให้ปรับแก้ไข^๒

๔. ด้านการตรวจสอบติดตามและประเมินผล

๔.๑ ปรับปรุงวิธีการระบุเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต/อนุญาติ รวมทั้งระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแนวทางต่าง ๆ ดังนี้

- ปรับปรุงกฎหมายให้หน่วยงานอนุมัติ/อนุญาต มีอำนาจในการนำมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงาน EIA/EHIA ที่ผ่านความเห็นชอบไปกำหนดเป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมของคำสั่งอนุมัติ/อนุญาตโครงการได้ และหากไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้มีการตัดเงื่อนไข/ภาคทัณฑ์แล้ว ให้หน่วยงานอนุญาตใช้เป็นเหตุผลพิจารณาระงับการต่อใบอนุญาตหรือยกเลิกการอนุญาตได้

- ให้เจ้าของโครงการขนาดใหญ่ (เช่น โรงงานอุตสาหกรรม สนามบิน เขื่อน เขื่อนแม่จันทน์ ฯลฯ) จัดเวทีนำเสนอผลการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุก ๖ เดือน เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาคประชาชน หน่วยงานอนุมัติ/อนุญาต หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาทั่วไปและจากสถาบันในพื้นที่ ฯลฯ มาร่วมรับทราบข้อมูลผลการปฏิบัติ และร่วมเสนอข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงาน รวมทั้งสถานการณ์ปัญหาและผลกระทบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

- ในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และมีความขัดแย้งสูงควรมีการตั้งคณะกรรมการ
- พหุภาคีเพื่อติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนและมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- การสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้ภาคประชาชนและสถาบันการศึกษาในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนและมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระยะเวลาว่างและหลังดำเนินโครงการ

๔.๒ การกระจายอำนาจและหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบไปยังสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม โดยควรดำเนินการไปพร้อมกับการกระจายอำนาจด้านการเก็บภาษีจากโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA/EHIA ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณดำเนินการที่เพียงพอและเป็นมาตรการจูงใจต่อการดำเนินงาน (เป็นการมอบหน้าที่พร้อมกับมอบทรัพยากรในการปฏิบัติงาน)^๒