



โครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น: ปัญหาทางกฎหมายในระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

วนิดา พรหมหล้า*

(วันรับบทความ: 1 มีนาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 4 มีนาคม 2562 / วันตอบรับบทความ: 4 มีนาคม 2562)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น และจากการศึกษาปัญหากฎหมายอันเกี่ยวกับระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นมีดังนี้ (1) ข้อจำกัดด้านกฎหมาย กล่าวคือการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนถึงการกำหนดให้ทางหลวงท้องถิ่นเป็นหนึ่งในโครงการที่จะต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (2) ข้อจำกัดด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) ข้อจำกัดด้านตัวรูปแบบรายงาน รวมถึงเนื้อหาของรายงาน กล่าวคือเนื้อหารายงานที่มาก ใช้ภาษาเขียนรายงานที่เป็นภาษาเทคนิค ทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจ หากหากกลยุทธการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (4) ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กระบวนการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ที่ผ่านมามีไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง (5) ข้อจำกัดด้านการติดตามตรวจสอบภายหลังการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการโครงการตามที่ได้รับอนุมัติ (6) และข้อจำกัดของโครงสร้างการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ได้แก่ การมีข้อจำกัดในด้านระยะเวลาของการให้ความเห็นต่อการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น และ (7) ข้อจำกัดในการลงพื้นที่เพื่อศึกษาประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม/ ทางหลวงท้องถิ่น/ กฎหมายทางหลวง

* อาจารย์ สาขาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Local Road Construction: Legal Problems for Environmental Impact Assessment System

Wanida Phromlah*

(Received Date : March 1, 2019, Revised Date : March 4, 2019, Accepted Date : March 4, 2019)

Abstract

This research aims to study the legal problems of Environmental Impact Assessment (EIA) System for local road construction in Thailand. The research revealed a number of problems that should be concerned for the EIA System for local road construction in Thailand comprising: (1) limitation of provision of relevant laws: it is not clear whether local road construction is required to conduct EIA. This significantly leads to misinterpretation of laws and eventually would lead to law violation (2) there is lack of effective coordination among responsible authorities (3) being complicated and highly technical of the content of the EIA report (4) lack of effective public participation (5) lack of effective monitoring approach (6) the limitation of expert review committee; especially regarding the limitation of available time and data used to review the EIA report, and (7) there is insufficient field research and public hearing for EIA.

Keywords: Environmental Impact Assessment/ Local Road/ Public Road Law

* Lecturer of Political Science, College of Politics and Governance, Mahasarakham University



บทนำ

ธรรมชาติของการมีอยู่ของสังคมคือการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และผลของการพัฒนาดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ คือ การเกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนและเศรษฐกิจโดยรวมของสังคมต่อไป ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment - EHIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้น (Initial Environmental Examination - IEE) จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ซึ่งแต่ละประเทศที่ดำเนินโครงการการพัฒนาต่างนำมาใช้เพื่อการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการพัฒนาทั้งหลายดังกล่าว (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม; ประเทศไทย, 2557)

ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้นำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้มาบังคับใช้กับการพัฒนาในประเทศ การบังคับใช้ดังกล่าวอยู่ทั้งในรูปแบบของนโยบาย เช่น การบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออยู่ในรูปแบบของกฎหมาย เช่น กำหนดในพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม; ประเทศไทย, 2557) ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้การดำเนินการตามระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย การพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่ควรเกิดขึ้น

โครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น เป็นหนึ่งในโครงการการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญและสามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทาง ที่กระทบต่อชุมชนใกล้เคียงผู้ถูกเวนคืนที่ดิน เช่น เนื่องจากเวนคืนทำให้บ้านอันเป็นที่ทำเคยประกอบการร้านค้า ทำกินทุกวันต้องถูกรื้อถอน หรืออาจจะมีการขุดหน้าดินปรับหน้าดินเพื่อสร้างถนน ซึ่งทำให้เกิดฝุ่นละอองอันกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนใกล้เคียง หรือแม้กระทั่งการออกแบบรูปแบบของถนนที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตตามประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวสามารถนำไปสู่การทำลายความสงบสุขของการดำรงชีวิตประจำวันของชุมชนใกล้เคียงได้ และรวมถึงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดให้มีการสร้างทางหลวงกับชุมชนใกล้เคียงได้ (สำนักการวางแผนและพัฒนาเมือง; กรุงเทพมหานคร, 2560; กระทรวงคมนาคม, 2556)

บทความวิจัยนี้จึงเกิดขึ้นโดยมุ่งที่จะศึกษาถึงช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น เช่น ปัญหาการตีความกฎหมาย หรือปัญหาการขัดกันแห่งบทบาทหน้าที่ของบริษัทผู้ได้รับอนุญาตให้ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การทราบถึงช่องว่างทางกฎหมายของระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว



จะสามารถนำผลดังกล่าวมาวิเคราะห์ประกอบเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

คำถามวิจัย

งานวิจัยนี้เริ่มต้นด้วยคำถามวิจัยดังต่อไปนี้เพื่อเป็นแนวทางการทำงานวิจัยต่อไป คือ

การวิจัยคือการค้นหาคำตอบหรือค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาตอบคำถามหรือตอบปัญหาที่ตั้งไว้ (สุภางค์ จันทวนิช, 2551) ดังนั้นสำหรับบทความวิจัยในครั้งนี้จึงอยู่ภายใต้ขอบเขตคำถามคือ “ปัญหาทางกฎหมายในระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นคืออะไร”

วัตถุประสงค์

พิจารณาจากคำถามวิจัย งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) มุ่งศึกษาถึงระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ผลที่คาดว่าจะได้รับและความสำคัญของบทความวิจัย

เนื่องจากบทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น ดังนั้นบทความวิจัยนี้จึงมีความสำคัญคือ

- 1) สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อยอดเพื่อเป็นแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการพัฒนาเกี่ยวกับโครงการการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น หรือทางหลวงประเภทอื่นที่ใกล้เคียงกัน เช่น ทางหลวงชนบท อันถือเป็นส่วนประกอบสำคัญของการพัฒนาชุมชนต่อไป
- 2) สามารถนำไปใช้ประโยชน์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อโครงการพัฒนาต่อไปได้
- 3) บทความวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศเพื่อความยั่งยืน เพราะการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น แม้เจตนาที่แท้จริงแล้วคือการพัฒนาสังคม การสร้างความสะดวกในการเดินทาง การคมนาคมซึ่งสามารถส่งผลต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในกรณีที่มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นหากไม่พิจารณาบริบทรอบด้านอย่างละเอียดถี่ถ้วน ก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนรอบด้าน ดังนั้นผลของงานวิจัยจะนำมาซึ่ง



การส่งเสริมให้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมจากการสร้างทางหลวงท้องถิ่นซึ่งเป็นผลจากงานวิจัยนี้จึงนำไปสู่การพัฒนาที่คำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไปในขณะเดียวกัน กล่าวคือส่งเสริมให้มีการสร้างทางอันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ แต่ก็คำนึงผลกระทบที่จะเกิดต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในขณะเดียวกันผ่านกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงถือว่าบทความวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศเพื่อความยั่งยืน

4) บทความวิจัยนี้สามารถสะท้อนเป็นแนวคิดด้านนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมอันเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นในประเทศไทยและรวมถึงความเป็นไปได้สำหรับประเทศไทยในการประยุกต์ใช้บทเรียนจากงานวิจัยดังกล่าวเพื่อเป็นส่วนหนึ่งสำหรับการพิจารณาสร้างนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความวิจัยนี้ทำให้ค้นพบองค์ความรู้ใหม่ เกี่ยวกับรูปแบบหรือลักษณะของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น ระเบียบวิธีวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการวิจัยแบบพื้นฐาน (Basic research) โดยให้ความสำคัญกับการค้นหาข้อมูล องค์ความรู้ความละเอียด คลอบคลุมถึงทุกประเด็นปัญหาที่ควรจะต้องพิจารณาถึงในการศึกษาถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเข้าใจถึงโครงสร้างระบบที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) อันเป็นข้อมูลพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ต่อยอดเพื่อพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นต่อไป

การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการวิจัยที่เปิดโอกาสให้นักวิจัย ได้ค้นหาคำตอบของคำถามวิจัยภายในกรอบระยะเวลาที่จำกัด และให้นักวิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อความรู้ใหม่ๆจากเอกสารต่างๆ เช่น เอกสารรายงาน เอกสารนโยบายของทางราชการ หนังสือ คู่มือ บทความวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์ ต่างๆ ตั๋วบทกฎหมาย งานวิจัย หนังสือพิมพ์ เอกสารเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของอิเล็กทรอนิกส์หรือสิ่งพิมพ์ (John Scott, 2549) การเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) จึงทำให้นักวิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการพัฒนา และแนวคิดเกี่ยวกับระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มาของระบบดังกล่าว ซึ่งการศึกษาถึงแนวคิดและที่มาของเรื่องดังกล่าวเปิดโอกาสให้



ผู้ท้าววิจัยได้ทราบถึงความสำคัญ เหตุผล ของการพัฒนาอันโยงไปสู่การทราบถึงความสำคัญ และ เหตุผลของการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นอันถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนา และรวมถึง ความสำคัญ และองค์ประกอบของระบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรวมถึงกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง อันเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญต่อการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอัน เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี อันเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและระบบการรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ในการศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายในระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับ โครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลต่างๆ จากเอกสาร รายงาน หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเว็บไซต์ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ในการกำหนดกรอบแนวคิดและ แนวทางในการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าข้อมูลอันเป็นส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิดงานวิจัย ประกอบด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ความหมายและความสำคัญของโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ก) โครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น: รูปแบบหนึ่งของการพัฒนา

การพัฒนาเป็นสิ่งที่ถือว่าควบคู่กับการเป็นอยู่ของสังคม และในขณะเดียวกันการพัฒนานั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งตามความหมายแล้วจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น (วิจิตร ศรีสอาน, ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย และสิริวรรณ ศรีพหล, 2524, น.10) เช่น การมีความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงขึ้น เพิ่มสัดส่วนในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทำให้เกิด โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากยิ่งขึ้น (เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2538, น.73) นอกจากนี้การ พัฒนายังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการใช้แรงงานคนและสัตว์มาเป็นพลังงานจากเทคโนโลยี จำพวกเครื่องจักร เครื่องยนต์ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อาชีพของคนในสังคมเปลี่ยนจากเกษตรกรรมเป็นการ ประกอบอาชีพทางด้านอุตสาหกรรม วิธีการผลิตเปลี่ยนจากเพื่อการยังชีพเป็นวิธีการผลิตเพื่อการค้า ที่อยู่ อาศัยเปลี่ยนจากชนบทเป็นเมือง สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนจากสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเป็นสิ่งแวดล้อมที่ มนุษย์สร้างขึ้น

ทิศทางของการพัฒนาจะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับฐานแนวคิดที่แตกต่างกัน เช่น การพัฒนา สังคมที่อยู่บนฐานความคิดของการพัฒนากระแสหลักซึ่งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีภาวะความทันสมัย (Modernization Theory) ที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และทิศทางในการ พัฒนาจะถูกกำหนดจากส่วนกลางเป็นหลัก โดยการพัฒนาให้ความสำคัญเพียงการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน



(Infrastructure Development) อันเป็นกระบวนการสร้างความทันสมัย (Modernization) ที่มุ่งเน้นในเชิงปริมาณหรือการเติบโตทางวัตถุเพียงด้านเดียว

การพัฒนาด้านการคมนาคมก็เป็นอีกหนึ่งการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีการพัฒนาทางหลวงอย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ โดยแนวทางการพัฒนาทางหลวงในอดีตนั้นเริ่มต้นจากการก่อสร้างลาดยางเส้นทางสายหลักที่เชื่อมระหว่างภูมิภาคต่างๆ เข้าด้วยกัน จากสภาพเดิมซึ่งเป็นทางลูกรังหรือไม่มีแนวทางเดิมอยู่เลย ทำให้การติดต่อไปมาหาสู่ระหว่างภาคต่างๆ สามารถทำได้ตลอดฤดูกาลในระยะเวลาอันรวดเร็ว และหลังจากที่เส้นทางสายหลักได้รับการพัฒนาเชื่อมโยงถึงกันตลอดแล้ว แนวทางพัฒนาได้เน้นการพัฒนาเส้นทางสายย่อยที่เชื่อมจากทางสายหลักเข้าสู่จังหวัดหรือเข้าสู่อำเภอ โดยมีเป้าหมายที่จะให้ทุกอำเภอมีเส้นทางลาดยางเข้าถึง (กรมทางหลวง, 2560)

การก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมปี 2549 กำหนดหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการด้านทางหลวงอยู่ 3 หน่วยงาน คือ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจกรมทางหลวงชนบท ในการกำหนดมาตรฐานลักษณะของทางหลวงท้องถิ่น งานควบคุมทางวิชาการและอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงท้องถิ่น และการที่จะพัฒนาเส้นทางคมนาคมและขนส่งของประเทศให้มีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องบูรณาการร่วมกัน ซึ่งในส่วนของทางหลวงท้องถิ่นนั้น กรมทางหลวงชนบทจะต้องเข้าไปดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนท้องถิ่นในฐานะพี่เลี้ยงด้านวิชาการ ซึ่งเป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติทางหลวงอันจะทำให้คุณภาพมาตรฐานงานทางเป็นเอกภาพ จะส่งผลให้ระบบถนนมีความเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายที่ดีและมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อประชาชนและประเทศโดยรวม (สำนักส่งเสริมการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น, ม.ป.ป.)

แต่เดิม ตามพระราชบัญญัติทางหลวง ปี พ.ศ. 2535 ทางหลวงในประเทศไทยมี 6 ประเภท ทางหลวง คือ ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท ทางหลวงเทศบาล ทางหลวงสุขาภิบาล ทางหลวงสัมปทาน แต่ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ทางหลวงในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

ทางหลวงพิเศษ คือ หลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะโดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น¹

¹ มาตรา 7 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)



ทางหลวงแผ่นดิน คือ ทางหลวงสายหลักที่เป็นโครงข่ายเชื่อมระหว่างภาค จังหวัด อำเภอ ตลอดจนสถานที่ที่สำคัญ ที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงแผ่นดิน²

ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท³

ทางหลวงท้องถิ่น คือ ทางหลวงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนลงทะเบียนและประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด⁴

ทางหลวงสัมปทาน คือ ทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน⁵

จะเห็นว่าปัจจุบันได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภททางหลวง คือยกเลิกทางหลวงเทศบาล และทางหลวงสุขาภิบาล และได้มีการเพิ่มเติมทางหลวงท้องถิ่นขึ้นมาแทน

ทางหลวงท้องถิ่น แต่เดิมคือทางหลวงชนบท ที่กรมทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนอำนาจในการดูแลจัดการมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หลังจากที่ประเทศไทยได้มีแนวคิดการกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ก็ได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงทำให้กรมทางหลวงชนบท สังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและยกระดับมาตรฐานทางหลวงชนบท เพื่อสนับสนุนการคมนาคมขนส่ง การท่องเที่ยว แก้ไขปัญหาจราจรโดยสร้างทางเชื่อม (Missing Link) ทางเลี่ยง (By-pass) และทางลัด (Shortcut) รวมทั้งเป็นพี่เลี้ยงด้านการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โอนทางหลวงชนบทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปลี่ยนชื่อจากทางหลวงชนบท เป็น ทางหลวงท้องถิ่น ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2546 อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีทางหลวงท้องถิ่นทั้งสิ้นคิดเป็น 352,465 กิโลเมตรซึ่งคิดเป็นสัดส่วนทางหลวงที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทางหลวงประเภทอื่น (กรมทางหลวงชนบท, 2561)

ทางหลวงท้องถิ่นแม้จะถ่ายโอนมาจากการเคยเป็นทางชนบทมาก่อน แต่ก็มีความแตกต่างจากทางหลวงชนบท คือ โดยทั่วไปทางหลวงชนบท จะมีจุดเริ่มต้นหรือจุดสิ้นสุดโครงการที่ทางหลวงแผ่นดิน ส่วนใหญ่มีความยาวมากกว่า 8 กิโลเมตร ผิวจราจรกว้างไม่น้อยกว่า 6 เมตร วิธีสังเกตเมื่ออยู่บนสายทางจะเห็นป้ายสัญลักษณ์ทางหลวงชนบทเป็นแผ่นป้ายสีน้ำเงินมีรูปพระวิษณุ มองเห็นได้อย่างชัดเจน

² มาตรา 8 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)

³ มาตรา 9 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)

⁴ มาตรา 10 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)

⁵ มาตรา 12 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549)



ทุกสายทางจะมีรหัสสายทางเป็นพยัญชนะชื่อย่อจังหวัด 2 ตัว และหมายเลขสายทาง 4 ตัว กำกับไว้ เช่น ขบ.1008 หมายถึง ทางหลวงในจังหวัดชลบุรีหมายเลข 1008 ในขณะที่ส่วนทางหลวงท้องถิ่น นั้นส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในทุกหมู่บ้านและตำบล โดยมีทั้งถนนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำกับดูแลอยู่เดิม ถนนที่กรมโยธาธิการและทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนให้ ซึ่งบางสายทางจะมีป้ายชื่อ หน่วยงาน อปท. เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลกำกับไว้ และบางเส้นทางจะเห็นป้าย รหัสสายทางเป็นพยัญชนะชื่อย่อจังหวัด 2 ตัวมี ถ. ต่อท้ายหมายเลขสายทางจำนวน 5 ตัว เช่น ขบ.ถ 1-0001 หมายถึงทางหลวงท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี (กรมทางหลวงชนบท, 2556)

สำหรับอำนาจในการบริหารจัดการนั้น ในกรณีของทางหลวงท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะมีอำนาจบริหารจัดการ เช่น การจัดสรรงบประมาณ และหากไม่เพียงพอสามารถขอรับ งบประมาณไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมได้ หรือการรับแจ้งกรณีทางหลวงชำรุด ทั้งนี้กรมทางหลวงชนบท ได้ส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการโดยการจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรด้านช่าง แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นเพื่อให้ อปท. ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานก่อสร้างบำรุงรักษาและพัฒนาสายทางที่มีอยู่ให้มี ประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น ในการจัดทำงบประมาณประจำปี จะรวบรวมข้อมูลสายทางจากแผนแม่บทการพัฒนาทางหลวง ท้องถิ่นจัดส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ประกอบการขอรับการจัดสรรงบประมาณ ในการซ่อมบำรุงทางหลวงท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป (กรมทางหลวงชนบท, 2556)

นอกจากนี้ยังมีการลงทะเบียนทางหลวงท้องถิ่น อันถือเป็นภารกิจสำคัญที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งนอกจากเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 10 และมาตรา 13 (3) ที่จะทำให้ภารกิจการกำกับดูแล ตามกฎหมายทางหลวงเป็นไปด้วยความเรียบร้อยสมบูรณ์แล้ว ยังเป็นการลดความซ้ำซ้อนของเส้นทาง ที่ดูและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และส่วนราชการอื่น เช่น กรมทางหลวงชนบท และ ข้อมูลจากการลงทะเบียนนั้นยังเป็นฐานข้อมูลสำหรับการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบ และพัฒนาทาง หลวงท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักวิศวกรรม เพื่อให้เกิดความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัย กับ ประชาชนผู้ใช้ถนน และการลงทะเบียนทางหลวงท้องถิ่นนั้นทำให้การกำหนดรหัสสายทางและ ออกแบบป้ายจราจรเกิดความสอดคล้องกัน ซึ่งจะทำให้ อปท. สามารถดำเนินการบริหารจัดการทาง หลวงท้องถิ่นร่วมกับสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และหน่วยงานของกรมทางหลวง ชนบทในภูมิภาค และสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม และจะส่งผลต่อการเสริมสร้างเอกลักษณ์ของทางหลวงท้องถิ่น รวมถึงการกำกับดูแลตามกฎหมาย ทางหลวงที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กรมทางหลวงชนบท, 2556)



มาตรฐานชั้นทางหลวงท้องถิ่น ก็ถือเป็นอีกหนึ่งการบริหารจัดการทางหลวงท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดชั้นทางหมายถึงการแบ่งประเภทของ “ทางหลวงท้องถิ่น” ออกเป็นกลุ่มๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้สำหรับการซ่อมบำรุง การวางแผนพัฒนา การพิจารณาออกแบบ และการพิจารณาความปลอดภัย

ทางหลวงท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งชั้นทาง จะสามารถพิจารณาขออนุมัติงบประมาณในการบำรุงรักษาทางหลวงท้องถิ่น การมีชั้นทาง จะเป็นตัวชี้วัดถึงงบประมาณที่เหมาะสม พิจารณางบประมาณ ในการวางแผนพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น ชั้นทางจะช่วยให้ทราบจำนวนทางหลวงท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา หรือพัฒนาไม่ครบทั้งสายได้อย่างชัดเจนและง่ายมากขึ้น

ทางหลวงท้องถิ่นในเขตเมือง หรือในเขตชุมชน แบ่งออกเป็น 5 ชั้นทาง ได้แก่ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นพิเศษ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 1 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 2 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 3 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 4

ทางหลวงท้องถิ่นนอกเขตเมืองหรือนอกเขตชุมชน แบ่งออกเป็น 7 ชั้นทาง ได้แก่ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นพิเศษ ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 1 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 2 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 3 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 4 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 5 ทางหลวงท้องถิ่นชั้นที่ 6 (กรมทางหลวงชนบท, 2556)

การก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

การก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นสามารถดำเนินการโดย นายก อบท. ดำเนินการขอลงทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยื่นผ่านท้องถิ่นจังหวัด ตามแบบ ทล.1 (แบบขอลงทะเบียนเป็นทางหลวงท้องถิ่น) พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานจำนวน 2 ชุด คือ (1) แผนที่แนวเส้นทางหลวง การจัดทำแผนที่แนวเส้นทางให้กำหนดลงในแผนที่มาตราส่วนที่เหมาะสม เช่น แผนที่มาตราส่วน 1 : 4,000 หรือ 1 : 50,000 ซึ่งสามารถมองเห็นรายละเอียดแผนที่และเส้นทางได้ชัดเจน กรณีที่ อบท.ไม่มีแผนที่เพื่อใช้ในการกำหนดแนวเส้นทาง สามารถขอแผนที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้จากสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด (2) รายละเอียดของเส้นทาง ซึ่ง ประกอบด้วยชื่อสายทาง ระยะทาง ประเภทผิวจราจร ความกว้าง ผิวจราจร ความกว้างเขตทาง ความกว้างไหล่ทาง ความกว้างทางเท้า (ถ้ามี) ทางระบายน้ำ/ท่อระบายน้ำข้างทาง และรายละเอียดอื่นๆ ตามแบบ ทล.3 (แบบรายละเอียดเส้นทาง) (3) บัญชีเอกสารแสดงสิทธิ์ในที่ดินแนวเขตทางหลวง ประกอบด้วยเอกสารสรุปแนวเขตทางและบัญชีเอกสารแสดงรายละเอียดเจ้าของผู้ครอบครองที่ได้แบ่งหักพื้นที่เป็นทางสาธารณประโยชน์ เช่นกรณีเส้นทาง ที่มีการเวนคืนที่ดิน และ (4) หนังสือให้ หรือ สละการครอบครองสิทธิ์ในที่ดิน หรือหนังสืออุทิศที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณะประโยชน์ของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครอง ตามแบบ ทล.4 (แบบหนังสืออุทิศที่ดิน) กรณีที่ไม่มีเอกสารหลักฐานตาม (3) และหรือ (4) ให้นายก อบท.หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายรับรองแนวเขตทางเพื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์ ตามแบบ ทล.5 (แบบหนังสือรับรองที่ดินสาธารณประโยชน์)



ทั้งนี้ในการสำรวจออกแบบโครงการของ อปท.จำเป็นต้องศึกษารายละเอียด และถือปฏิบัติ ตามประกาศกรมทางหลวงชนบทเรื่องมาตรฐานและลักษณะของทางหลวง รวมทั้งกำหนดเขตทาง หลวงที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2550 (ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 158 ง ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2550) เพื่อให้การออกแบบโครงการ มีความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัย ซึ่งมาตรฐานการออกแบบขั้นทางจะต้องระบุในรายละเอียดของ การลงทะเบียนด้วย เพื่อกำกับควบคุมให้เป็นไปตามหลักวิศวกรรม และเป็นข้อมูลในการวางแผน พัฒนาทางหลวงท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของ อปท.แต่ละแห่ง เมื่อ อปท.ดำเนินการลงทะเบียนเสร็จแล้ว ให้จัดเก็บข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อ ประโยชน์ในการประสานงาน การใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในและภายนอก

ทางหลวงท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นอกจากจะต้องมีการลงทะเบียนให้ถูกต้อง ตามกฎหมายทางหลวงแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ คือ การจัดทำประวัติสายทาง ซึ่งเป็นการบันทึกข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับสายทางและข้อมูลสิ่งแวดล้อมสองข้างทาง ซึ่งผู้ที่ นำหน้าที่ บริหารงานบำรุงรักษาทางของ อปท. จะต้องสร้างแบบฟอร์มเพื่อเก็บบันทึกข้อมูลต่างๆ ที่ จำเป็นและมีความ สำคัญต่อการใช้งาน (กรมทางหลวงชนบท, ออนไลน์)

ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจากนั้นประเทศอื่นๆ จึง เริ่มมีการนำระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปประยุกต์ใช้ในขณะเดียวกันที่นานาชาติดังนี้ มีความพยายามที่จะสนับสนุนให้มีการนำวาระแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปเป็นแนวทางในการพัฒนา ของประเทศต่างๆ เริ่มมาจากปี ค.ศ. 1962 เมื่อหนังสือ “Silent Spring” หรือฤดูใบไม้ผลิที่เงียบงัน เขียนโดย Rachel Carson ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ออกไปก็ทำให้สังคมของอเมริกามีความตื่นตัว ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 60 และเป็นที่มาของ The National Environmental Policy Act (1969) หรือ NEPA และได้มีการพัฒนาระบบของการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นมาภายใต้ NEPA นี้เอง โดยเริ่มมี ข้อกำหนดทางกฎหมายให้โครงการขนาดใหญ่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากจุดเริ่มต้นนี้เองที่มีการขยายผลออกไปยังประเทศ อื่นๆ อีกทั้งในทวีปยุโรปและเอเชีย อาทิ ประเทศออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1974 ประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1975 ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1976 ประเทศ ฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1978 ประเทศอิสราเอล ในปี ค.ศ. 1981 และประเทศปากีสถาน ในปี ค.ศ. 1983 เป็นต้น โดยหลักการแล้วกระบวนการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นยังเริ่มทำเร็วเท่าใดก็ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นเท่านั้น เช่น ควรเริ่มทำตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนโครงการเป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีในแต่ละประเทศต่างก็มีการนำ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปใช้ในขั้นตอนที่ต่างๆ กันตามแต่บริบทของแต่ละประเทศ (International Association for Impact Assessment, 1999) หลังจากทำการวิเคราะห์ผลกระทบ



สิ่งแวดล้อมแล้วอาจมีการประยุกต์ใช้ “หลักการป้องกันไว้ก่อน” (Precautionary Principle) และ “หลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle) เพื่อเป็นการป้องกันหรือบังคับให้มีการรับผิดชอบต่อกฎหมายหรือให้จ่ายค่าเสียหายที่เกิดกับสภาพแวดล้อมตามผลกระทบที่จะตามมาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้มักก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นเสมอระหว่างทิศทางการพัฒนาประเทศกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องมีการเพิ่มบริบทของ “การประเมินผลกระทบทางสังคม” (Social Impact Assessment - SIA) และ “การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ” (Health Impact Assessment - EHIA) เข้าไปด้วย ((Environment Agency, Government of Japan, 2000; สุทธิดา ฝากคำ, 2556)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผล ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษา เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) นั้น เป็นการใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนา ที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหารว่าสมควรดำเนินการหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว และเป็นวิสัยทัศน์ของนักบริหารโครงการที่มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข (กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561)

องค์ประกอบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. ทรัพยากรทางกายภาพ (Physical Resources) คือการศึกษาผลกระทบ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เสี่ยง ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร
2. ทรัพยากรทางชีวภาพหรือนิเวศวิทยา (Ecological Resources) คือ การศึกษาถึง การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อระบบนิเวศน์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ปะการัง เป็นต้น



3. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ (Human use Values) คือ การศึกษาถึงการใช้อย่างไร จากทรัพยากรทั้งทางกายภาพและชีวภาพของมนุษย์ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเกษตรกรรม ระบบสาธารณสุข ได้รับความกระทบอย่างไร

4. คุณค่าคุณภาพชีวิต (Quality of Life Values) คือ การศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อ มนุษย์ ชุมชน ระบบเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ วัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม รวมถึง ทัศนียภาพ คุณค่า ความสวยงาม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น ได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการทั่วไปซึ่งต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเกี่ยวกับการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น คือ ประเภทโครงการที่ 19 และ 20 ดังต่อไปนี้

ประเภทโครงการที่ 19: กำหนดให้ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ ทุกขนาด ให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ

ประเภทโครงการที่ 20: กำหนดให้การก่อสร้างทางหลวงที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังที่ กำหนด จะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าว คือ ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ (ก) พื้นที่ทุกขนาดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ข) พื้นที่ทุกขนาดในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ค) พื้นที่ทุกขนาดในเขตลุ่มน้ำชั้น 1 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ง) พื้นที่ทุกขนาดใน เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (จ) พื้นที่ชายฝั่งทะเลทุกขนาดในระยะ 50 เมตรห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติทางธรรมชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (ฉ) พื้นที่ทุกขนาดที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชี แหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ และ (ฉ) พื้นที่ทุกขนาดที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยให้เสนอในชั้นขออนุมัติ หรือขออนุญาตโครงการ (เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม; ประเทศไทย, 2557)



ในขั้นตอนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างทางนั้น ในเบื้องต้นจะสำรวจและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อตรวจสอบว่ามีสายทางใดที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) โดยครอบคลุมผลกระทบต่อทรัพยากรทั้งทางกายภาพ ชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณภาพชีวิต พร้อมทั้งสรุปประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญของแต่ละรูปแบบทางเลือก และกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการนำประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ไปใช้ประกอบในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกรูปแบบทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ประกอบในการศึกษา และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) รวมทั้งประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเด็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญ ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมชีวิต เพื่อนำไปประกอบในการศึกษาโครงการ โดยมีแนวทางการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ

- 1) ศึกษา สำรวจ และพิจารณาสภาพแวดล้อมปัจจุบันของพื้นที่โครงการ
- 2) ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น อันได้แก่ ทรัพยากรด้านกายภาพ ทรัพยากรด้านชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต รวมทั้งประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และกำหนดมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม
- 3) คัดกรองประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญ ประเมินผลกระทบและกำหนดมาตรการเฉพาะหลังเสร็จสิ้นโครงการซึ่งจะนำไปสู่การคัดเลือกแนวเส้นทาง และดำเนินการปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่ต้อง ศึกษาขึ้นรายละเอียดต่อไป หากมีโครงการ มีการพัฒนาต่อไป

โดยการก่อสร้างทางหลวงนั้นต้องคำนึงถึงพื้นที่ควรหลีกเลี่ยงในการกำหนดแนวเส้นทางสำหรับโครงการ เช่น พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ อุทยานประวัติศาสตร์ปราสาทเขตนามลาวาสัตว์ป่า พื้นที่สำคัญทางการทหารและพื้นที่เพื่อภารกิจด้านความมั่นคง ย่านการใช้ประโยชน์ชุมชน วิธีการเดินทางและการใช้ประโยชน์ของคนในท้องถิ่น ตลอดจนข้อพิจารณาถึงแนวทางเลือกที่สอดคล้องกับโครงการพัฒนาที่สำคัญในพื้นที่ ซึ่งอาจต้องมีการดำเนินการ คือ การจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาพื้นที่ การวางแผนผังการพัฒนาและใช้ประโยชน์พื้นที่ การเจรจาพูดคุยหารือ เป็นต้น (กรมทางหลวง; กระทรวงคมนาคม, 2554)

นอกจากนั้นการศึกษามลพิษสิ่งแวดล้อมอาจต้องดำเนินการควบคู่กับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาโดยลำดับ ทั้งนี้เพื่อ (1) ตรวจสอบข้อจำกัดของพื้นที่ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปร่วมกำหนดแนวทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ และหลีกเลี่ยงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ (2) การรับประเด็นข้อพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม จากผู้ที่เกี่ยวข้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อนำมาพิจารณาประกอบข้อจำกัดของพื้นที่ และกำหนดแนวทางเลือกที่มีศักยภาพ (3) จัดทำแผนที่ข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมและร่วมกำหนดแนวทางเลือกที่



เหมาะสมเพื่อเปรียบเทียบและคัดเลือกในระยะต่อไป (4) กำหนดปัจจัยสำหรับการเปรียบเทียบและคัดเลือกแนวทางเลือกที่เหมาะสม โดยการนำข้อพิจารณาทางเลือกที่กำหนดมาประเมินเบื้องต้นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยการประเมินจากปัจจัยสิ่งแวดล้อม ปัจจัยตามหลักเกณฑ์และแนวทางของกรมทางหลวง

ทั้งนี้ในการคัดกรองและกำหนดปัจจัยเปรียบเทียบ มีแนวทางคือ พิจารณาผลกระทบของแต่ละทางเลือกว่ามีผลต่อปัจจัยใดบ้างโดยทำการคัดกรองผ่านกระบวนการ Environmental Checklist ซึ่งจะสามารถประเมินเพื่อจำแนกปัจจัยออกเป็น (ก) ปัจจัยที่ไม่มีผลกระทบจากแนวทางเลือก โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างทางเลือก (ข) ปัจจัยที่มีผลกระทบจากแนวทางเลือก และมีระดับผลกระทบแตกต่างกันระหว่างทางเลือก และ (ค) ปัจจัยที่มีผลกระทบจากแนวทางเลือก และไม่มีระดับผลกระทบที่แตกต่างกัน (ง) ปัจจัยผลกระทบที่มีระดับผลกระทบแตกต่างกัน สามารถนำไปเป็นปัจจัยในการเปรียบเทียบเพื่อคัดเลือกทางเลือกที่มีความเหมาะสมที่สุด ในขณะที่ปัจจัยทั้งหมดที่มีผลกระทบทั้งที่มีระดับผลกระทบที่แตกต่างกันหรือไม่แตกต่างกัน จะเป็นปัจจัยที่จะนำไปประเมินความจำเป็นในการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในรายละเอียดต่อไป

หลังจากดำเนินกระบวนการ Environmental Checklist แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นการศึกษาและจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายละเอียด ซึ่งเป็นการนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ผสมกับข้อมูลที่ได้จากการตรวจวัดเพิ่มเติมในภาคสนาม มาประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีแนวทางการประเมิน คือ

- 1) ประเมินผลกระทบในกรณีไม่มีโครงการ และกรณีมีโครงการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นทุกระยะของการพัฒนาโครงการ คือ ระยะก่อนการก่อสร้าง ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินการ และพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากตัวโครงการเองกับผลกระทบร่วมที่เกิดจากโครงการอื่นที่อยู่ในระยะใกล้เคียง
- 2) วิเคราะห์สาเหตุผลกระทบ ลักษณะผลกระทบ ทั้งทางตรงและทางอ้อม (Direct and Indirect Effects) ทั้งในลักษณะของผลกระทบระยะสั้นและระยะยาว (Short-and Long-term Effects) ผลกระทบต่อทรัพยากรที่สามารถและไม่สามารถแก้ไขกลับคืน (Reversible and Irreversible Resources) และผลกระทบต่อทรัพยากรที่สามารถและไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (Retrievable and Irretrievable Resources) ระบุระดับความรุนแรงของผลกระทบ นัยสำคัญของผลกระทบมาตรการในการป้องกัน แก้ไขผลกระทบที่ปฏิบัติได้
- 3) แสดงที่มาของข้อมูลตัวเลขต่างๆเพื่อการอ้างอิงและตรวจสอบได้ และทำการคาดการณ์ผลกระทบในเชิงปริมาณให้มากที่สุด
- 4) การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบจะพิจารณาประเด็นอย่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เพื่อให้เห็นถึงผลกระทบต่อเนื่องที่จะเกิดขึ้น



5) การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบในปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ จะเลือกใช้เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ เช่น สมการ/สูตรที่เป็นสากล การใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ (Mathematical Model)

6) การทำนายผลกระทบในปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีการกำหนดมาตรฐานตามช่วงเวลาไว้ ก็จะต้องแสดงผลการคาดการณ์เป็นตัวเลขตามช่วงเวลานั้นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐาน สามารถติดตามตรวจสอบและเปรียบเทียบได้อย่างชัดเจน

7) การตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อนำผลมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบฯ จะดำเนินการโดยห้องปฏิบัติการที่ได้รับการรับรอง และมีเอกสารการรายงานผลอย่างครบถ้วนตรวจสอบได้

8) การกำหนดมาตรการและการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย มาตรการป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (กรมทางหลวง; กระทรวงคมนาคม, 2554)

ช่องว่างทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพของระบบการรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น

ข้อจำกัดด้านบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดให้ทางหลวงท้องถิ่นเป็นหนึ่งในโครงการที่จะต้องดำเนินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าวคือประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้การก่อสร้างระบบทางพิเศษ โครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ หรือรวมถึงการก่อสร้างทางหลวงที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งประเด็นที่เป็นข้อสังเกตของข้อกำหนดดังกล่าวคือ การขาดความชัดเจนในตัวบทกฎหมายถึงนิยามความหมายของคำว่า “ทางหลวงท้องถิ่น” นั้น ถือว่าเป็นประเพณีทางตามที่กำหนดหรือไม่และต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือไม่ อย่างไร ในลักษณะเดียวกัน “ทางเท้า” ที่อาจต้องมีการก่อสร้างควบคู่กันกับการสร้างทางหลัก จึงอาจทำให้เกิดคำถามได้ว่า นิยามความหมายของคำว่า “ทางหลวงท้องถิ่น” นั้น มีขอบเขตเพียงใด ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ที่การก่อสร้างทางหลวงหลายๆ เส้นทางโดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ควรจะเป็นทั้งที่การก่อสร้างทางหลวงดังกล่าวนั้นสามารถเกิดผลกระทบต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยรวมได้



ดังนั้นการสร้าง ความชัดเจนในนิยามความหมายของคำว่า “ทางหลวงท้องถิ่น” อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) นั้น จึงมีความจำเป็น

ข้อจำกัดด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอข้างต้นเกี่ยวกับขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น จะเห็นว่าการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสิ่งแวดล้อม (Environmental Checklist) ให้แล้วเสร็จก่อน จึงจะทำการก่อสร้างโครงการ โดยจะมีการประชุมทุกเดือนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรการจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจะมีการมอบหมายงานในแต่ละขั้นตอนของโครงการให้หน่วยงานต่างๆ อย่างชัดเจน แต่ยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น การขาดหน่วยงานที่รับร้องเรียนว่าด้วยกระบวนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่มีขอบ

ดังนั้น อาจต้องมีการประสานข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทางหลวงชนบท กรมส่งเสริมและพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุมและกำกับการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมร่วมกัน และควรมีการตรวจสอบพื้นที่บริเวณโดยรอบทางที่มีต้นไม้ปกคลุมเนื่องจากเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ถนนได้ หรือปัญหาเรื่องขยะที่เกิดขึ้นในขณะก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกันในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลอันเกิดจากการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นนั้น หรือกรณีการส่งมอบงานโครงการก่อสร้างให้ผู้รับสัมปทานนั้น ควรมีการส่งมอบมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยการกำกับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทางหลวง อาจกำหนดเรื่องมาตรการและมาตรฐานการดำเนินการเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยอาจต้องประสานงานเรื่องข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือกรณีมีเรื่องร้องเรียนระหว่างผู้รับสัมปทานและผู้ให้สัมปทาน หรืออาจมีการติดตามเรื่องมลภาวะทางอากาศและปริมาณการจราจรให้เป็นปัจจุบัน เนื่องจากปริมาณการจราจรเพิ่มมากขึ้นและมลพิษด้านอากาศมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และควรให้มีการติดตามตรวจสอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและเหมาะสม

ข้อจำกัดด้านตัวรูปแบบรายงาน รวมถึงเนื้อหาของรายงาน

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีเนื้อหาหายากที่มาก ละเอียดย และภาษาที่เป็นทางการและเป็นภาษาเทคนิค และรายงานนั้นต้องมีอย่างน้อย 2 เล่มขึ้นไป ทำให้เนื้อหาหายากนั้นมีความซับซ้อน ยากแก่การทำความเข้าใจ ยิ่งไปกว่านั้นการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ก็เป็นการ



จัดเวทีตามขั้นตอนให้ครบชั่วโมงอย่างน้อย 3 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่อาจเพิ่มโอกาสความเข้าใจแก่ผู้เข้าร่วมอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากมีระยะเวลาที่จำกัดในการทำความเข้าใจกับเนื้อหารายงานผลกระทบที่ค่อนข้างซับซ้อน เข้าใจยาก

ความซับซ้อนและข้อจำกัดดังกล่าวของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น อาจทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างรายงานเท็จได้ กล่าวคืออาจมีการนำเสนอข้อมูลในรายงานไม่ตรงกับข้อมูลจริงของพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาโครงการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ที่พิจารณาหลักๆเฉพาะข้อมูลตามเอกสารในรายงาน และทำให้เกิดปรากฏการณ์การไม่แก้ไขรายงาน แม้พบข้อเท็จจริงใหม่ที่สำคัญหรือในกรณีที่พบข้อเท็จจริงใหม่อันส่งผลกระทบต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น การเป็นพื้นที่สำคัญที่ควรอนุรักษ์ไว้ แต่โครงการก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ใหม่เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ เป็นต้น

ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นอีกหนึ่งข้อท้าทายที่สำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น กระบวนการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนนั้น อาจเกิดขึ้นจากการมีข้อมูลไม่เพียงพอ หรือการขาดความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับกระบวนการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น หรือเกี่ยวกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการขาดหลักประกันถึงการมีอยู่หรือการได้รับการพิจารณาจากกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของความคิดเห็นที่ประชาชนได้เสนอมานั้น ทั้งนี้สามารถเห็นได้จากการที่หลายๆโครงการจากหลายพื้นที่ประชาชนในพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้าง การดำเนินโครงการ เพราะเกิดจากความเข้าใจไม่ชัดเจนในเนื้อหา หรือข้อมูลของโครงการดังกล่าว เป็นต้น

นอกจากนี้ ขั้นตอนตามกฎหมายของการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้นยังระบุการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจนด้วย โดยในขั้นตอนกำหนดขอบเขตและประเด็นสำคัญการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น มีการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระยะพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตรรอบโครงการเท่านั้น ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดของโครงการอาจไม่ได้มีเฉพาะในรัศมีดังกล่าว เช่น กรณีผลกระทบประเภทฝุ่นหรือมลพิษทางอากาศ ผลกระทบอาจกระจายวงกว้างมากกว่ารัศมี 5 กิโลเมตร ดังนั้น จึงอาจทำให้การกำหนดประเด็นเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ครอบคลุมผลกระทบทุกๆ ด้าน จากปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่ประชาชนห่วงกังวล เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงไม่มีส่วนร่วมตั้งแต่แรก อีกทั้งประชาชนยังไม่สามารถขอรูปร่างรายงานได้ เพราะร่างรายงานนั้นยังไม่ใช่อำนาจฉบับจริงจึงไม่สามารถเผยแพร่ได้ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีสิทธิตรวจสอบร่างรายงานก่อนที่ คชก. จะให้ความเห็นชอบ



การขาดหลักประกันถึงการรับฟังข้อมูลที่ได้จากประชาชนอย่างแท้จริงก็เป็นอีกหนึ่งท้าทายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น กล่าวคือ การเข้าร่วมกระบวนการการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อาจไม่ได้มีผลการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด หากความเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกบันทึกไว้เพียงแคในรายงานเท่านั้น ไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลร่วมในการพิจารณาความเหมาะสมของการจัดตั้งโครงการแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงอาจมีแนวทางแก้ไข คือ เน้นการรับฟังความคิดเห็น และการเปิดเผยข้อมูล อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นให้ตรงตามมาตรฐานสากล อาทิ หลักการ “ให้การยินยอมอย่างเป็นอิสระ โดยได้รับรู้ข้อมูลล่วงหน้าอย่างครบถ้วน” หรือ FPIC (Free, Prior, Informed Consent) ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง ซึ่งรัฐบาลไทยได้ลงนามเห็นชอบแล้ว และควรกำหนดให้ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ได้แจกแจงรายละเอียดเนื้อหาให้ย่อลง และใช้ภาษาที่ไม่ซับซ้อนหรือเป็นเทคนิคเกินไป

รัฐควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสภาผู้ประกอบวิชาชีพจัดทำรายงาน EIA ในลักษณะคล้ายกับสภาวิชาชีพบัญชี หรือสภาวิศวกร โดยให้มีอำนาจออกใบอนุญาต พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรายบุคคล รวมทั้งกำหนดจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ ออกแบบหลักสูตรการอบรม โดยเพิ่มเติมจากปัจจุบันที่การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นการพักใบอนุญาตนิติบุคคล มิใช่การพักใบอนุญาตของบุคคล ส่งผลให้บุคคลที่จัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สามารถไปทำงานให้กับนิติบุคคลอื่นได้

ข้อจำกัดด้านการติดตามตรวจสอบภายหลังการดำเนินการ

การตรวจสอบการดำเนินงาน หรือการติดตามการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) นั้น ได้แสดงให้เห็นว่า สผ. ได้รับรายงานติดตามตรวจสอบการดำเนินการโครงการ ที่เรียกว่า “EIA Monitoring” ต่ำกว่าจำนวนโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจาก คชก. กล่าวคือ ยกตัวอย่างเช่น ระหว่าง พ.ศ. 2541-2554 มีจำนวนโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. จำนวนทั้งสิ้น 3,940 โครงการ แต่ สผ. ได้รับรายงานเข้ามาต่ำสุดคิดเป็นจำนวน 911 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 23.12 และสูงสุดจำนวน 1,149 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 29.16 ของจำนวนรายงานที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. หรือในทางกลับกัน มีจำนวนรายงานที่ผ่านความเห็นชอบจาก คชก. ที่ไม่จัดส่งรายงาน EIA Monitoring ให้กับ สผ. จำนวน 2,791 – 3,029 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 70.84 – 76.88 โดยทุกกลุ่มโครงการจัดส่งรายงาน EIA Monitoring ให้กับ สผ. ไม่ครบถ้วน และเมื่อเกิดขึ้นจะส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อประชาชนในวงกว้าง



ดังนั้นจึงอาจต้องเพิ่มประสิทธิภาพ ขั้นตอนการติดตามตรวจสอบ โดย สผ. ควรมีอำนาจลงโทษผู้พัฒนาโครงการที่ไม่ดำเนินการตามมาตรการจัดการและลดผลกระทบตามที่ระบุในรายงาน EIA (ปัจจุบันผู้มีอำนาจลงโทษคือหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาต แต่กฎหมายไม่มีสภาพบังคับจริง) และควรเพิ่มกระบวนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามรายงาน EIA โดยให้ สผ. หรือ คชก. มีอำนาจในการคัดเลือกและแต่งตั้งบริษัทที่ปรึกษาซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการ มาทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายนอก

ข้อจำกัดของโครงสร้างการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.)

ก) เลขาธิการ สผ. ซึ่งเป็นประธาน คชก. สผ. ไม่เป็นอิสระถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้โดยง่าย อาจเป็นไปได้ที่หลายโครงการที่รัฐบาลต้องการเดินหน้าโครงการ และมีการถอดผู้ชำนาญการใน คชก. ออก ถ้าหากมีความเห็นที่แตกต่างและไม่เห็นด้วยกับโครงการ ดังเป็นที่ถกเถียงกันในกรณี โครงการเขื่อนแม่วงก์ เป็นต้น

ข) ผู้ชำนาญการ ใน คชก. พิจารณาแต่ละประเด็นแบบแยกส่วน ตามความรู้และความเห็นของตนเองโดยไม่ให้ความเห็น ไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับภาพรวมของโครงการว่ามีความเหมาะสมในการพัฒนาโครงการหรือไม่อย่างไร เนื่องจากองค์ประกอบของ คชก. มาจากหลายสาขาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ละคนจึงทำหน้าที่เฉพาะด้านในการพิจารณา

ค) คชก. มีข้อจำกัดในด้านเวลาของการให้ความเห็นโครงการ โดยเฉพาะกรณีการพิจารณาโครงการที่เอกชนเป็นเจ้าของโครงการ ที่มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จ ดังนั้นควรปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ใหม่ เพื่อให้ได้ คชก. ที่มีความหลากหลายและมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยใช้แนวทาง เช่น เปลี่ยนเป็นระบบรายชื่อ โดยเปิดเผยชื่อและคุณสมบัติของ คชก. แต่ละด้าน และเปิดโอกาสให้สาธารณะเสนอชื่อเพิ่มเติม เป็นต้น

บรรณานุกรม

กรมทางหลวง; กระทรวงคมนาคม. (2554). งานศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม: IEE& EIA. สืบค้นจาก

[http://www.tescogis.com/kanchanaburi-banphunamron/detail.php?](http://www.tescogis.com/kanchanaburi-banphunamron/detail.php?WP=qmEZZJ0LM190p2y3rTlj0z1Cq5OZhJ3tM3y0MJyerUWjMJ10q3AZLJ1gMlM0AJx1rQSjG22Dq7yZ4T1xM2y0qTyhrTSjqT1hq29ZL20zMmS0G2zDrYyj4T13q29ZnT1GM2I0M2yurSNo7o3Q)

WP=qmEZZJ0LM190p2y3rTlj0z1Cq5OZhJ3tM3y0MJyerUWjMJ10q3AZLJ1gMlM0AJx1rQSjG22Dq7yZ4T1xM2y0qTyhrTSjqT1hq29ZL20zMmS0G2zDrYyj4T13q29ZnT1GM2I0M2yurSNo7o3Q

กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม. (2561). *คู่มือการลงทะเบียนทางหลวงท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ.



กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประเภทโครงการคมนาคมทางบก. สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th/eiaold/images/6interest/Guidelinetransport.pdf>

ข้อมูลจากกรมทางหลวงชนบท. (2556). วิธีการสังเกตข้อแตกต่างทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่น. จัดรายการวิทยุ"หมอทาง"เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2556. สืบค้นจาก <http://drr.go.th/?s=หมอทาง>

เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ประเทศไทย. (2557). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สืบค้นจาก <http://www.tei.or.th/tai/2014-Book-EIA.pdf>

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการทั่วไปซึ่งต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. สืบค้นจาก <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2019/01/EIA040162.pdf>

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ 2540. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/lawHtmlStatic.jsp?lawType=law2&lawCode=%A203&lawID=%A203-20-2540-001>.

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549). สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/law105.pdf>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/lawChar.jsp?head=3&item=3&process=showTitleOfLaw&id=2&group=%CA&lawCode=%CA08&linkID=headLaw>

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A1100/%A1100-20-2542-a0001.htm>

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 2548. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00167861.PDF>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). สืบค้นจาก <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=774606&ext=htm>

สำนักงานการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร. (2560). สรุปประเด็นข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชนจากการสนทนากลุ่มย่อย โครงการก่อสร้างและขยายทางหลวงท้องถิ่น สายชอยรามอินทรา 39 และถนนสุขาภิบาล 5. สืบค้นจาก http://www.publicreport.opm.go.th/uploading/uploadfile/final_file/2017330133143สรุปประเด็นค.1-15.pdf



สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). *แนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นจาก

http://eiadoc.onep.go.th/web/EHIA.pdf

สุทธิดา ฝากคำ. (2556). *ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย*

(Environmental and Health Impact Assessment System in Thailand). (ค้นคว้าอิสระ

หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิต

พัฒนบริหารศาสตร์.

Daigle, P. (2010). A summary of the environmental impacts of roads, management responses, and research gaps: A literature review. *BC Journal of Ecosystems and Management*. 10(3), 65–89.

Environment Agency, Government of Japan. (2000). *Environmental Impact Assessment for International Cooperation Furthering the Understanding of Environment Impact Assessment Systems for Experts Engaged in International Cooperation Activities*. Retrieved from https://www.env.go.jp/earth/coop/coop/document/eia_e/10-eiae.pdf

Environmental Impact Evaluation Bureau, ONEP. (2013). *Environmental Impact Assessment in Thailand*, Jwan Advertising Solution, Bangkok, Thailand.

Health Impact Assessment Division, Department of Health, Ministry of Public Health. (2013). *Health Impact Assessment Guideline for Water Resources Development Project in Thailand*. Retrieved from <http://hia.anamai.moph.go.th/download/hia/manual/book/Book55.pdf>

Seiler, Andreas. (2000). Ecological Effects of Roads. A review. 9.