

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ISSN 1685 - 3865

ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2560



เป็นวารสารที่ผ่านการรับรองคุณภาพ
เป็นวารสารกลุ่มที่ 1 ของ TCI

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 1 ของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย
Thai-journal Citation Index Centre (TCI)

ISSN 1685-3865

ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560)

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
กระบวนการยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

ที่ปรึกษา	นายรักษเกชา แฉ่ฉาย	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นายสงัด ปัทวิ	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
บรรณาธิการบริหาร	นางสาวรอยพิมพ์ ธีระวงษ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองบรรณาธิการจากหน่วยงานภายนอก	ดร. ปัญญา อุดชาชน	ศาลรัฐธรรมนูญ
	พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สีนิล	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
	นางสาวสมสุณีย์ ดวงแข	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กองบรรณาธิการ	นายदनัย จันทิม	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นายอดิสร ร่มสนธิ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นางสาวชาลินี ถนังงาน	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองการจัดการ	นางสาวนภาพรณ ेमพิทักษ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นายพิริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นางสาวสุภรณ์ ยี่งวรการ	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นางสาวทัศนีย์ คล้ายดี	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นายพิวัฒน์ จอมจิต	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
	นางสาวอัญรัตน์ เสียมไหม	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้ช่วยบรรณาธิการและเลขานุการ	นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เนื้อหา/ข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ปัญหาการขยายเขตไฟฟ้าในพื้นที่ห่างไกล: กรณีเกาะปันหยี จังหวัดพังงา

มนัสวี ระวีวรรณ¹



¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาชุโรโส สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เพราะ “ไฟฟ้า” จัดเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและมีบทบาทสำคัญสำหรับการดำรงชีวิต ถือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพ และยิ่งช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้ประชาชนมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง ที่ผ่านมารัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ “การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” ได้มีนโยบายเพื่อการบริหารจัดการในเรื่องนี้ โดยการขยายเขตไฟฟ้าในครัวเรือนที่อยู่ห่างไกลและในพื้นที่ชนบทให้มีไฟฟ้าใช้ครบทุกหลังคาเรือน แต่ในการขยายเขตไฟฟ้านั้นประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่น งบประมาณ เส้นทางคมนาคมสาธารณะที่สามารถเข้าไปให้บริการได้สะดวกในทุกฤดูกาล หรือบ้านเรือนราษฎรต้องไม่ตั้งอยู่ในพื้นที่หวงห้ามของทางราชการหรือไม่มีปัญหาในการดำเนินการก่อสร้าง เป็นต้น ด้วยปัจจัยข้างต้นทำให้ในปัจจุบันรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถดำเนินงานขยายเขตไฟฟ้าได้ครบทุกหลังคาเรือนตามนโยบายได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะพยายามแก้ปัญหาโดยการนำเอาวิธีการผลิตกระแสไฟฟ้า เช่น เครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล หรือระบบ Solar Home เป็นต้น มาช่วยในการผลิตไฟฟ้าเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้

ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลแต่การดำเนินการดังกล่าวมีต้นทุนการผลิตที่สูง รวมทั้งมีปัญหาในเรื่องความน่าเชื่อถือในการจ่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหา “ไฟฟ้ามืด” หรือ “ไฟฟ้าดับ” ได้ และอีกปัญหาหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า คือ อัตราการจัดเก็บค่าไฟฟ้าที่ไม่เท่าเทียมกัน



เมื่อต้นปี พ.ศ. 2560 สื่อมวลชนรายหนึ่งได้รายงานข่าว เรื่อง ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคมีราคาแพง บนเกาะปันหยี จังหวัดพังงา โดยเฉพาะกรณีการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าจากประชาชนที่มีอัตราสูงถึงหน่วยละ 18 บาท ในขณะที่โดยทั่วไปค่าไฟฟ้ามีอัตราเพียงหน่วยละ 4-5 บาท ซึ่งสื่อมวลชนได้เรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยแก้ปัญหานี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์) ปฏิบัติหน้าที่แทน ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเล็งเห็นถึงกรณี ความเดือดร้อนจึงนำเรื่องนี้เข้าหารือต่อที่ประชุม ผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 ในที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า “เกาะปันหยี” เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งในพื้นที่ ภาคใต้ของประเทศไทย ในปีหนึ่ง ๆ จะมีปริมาณ นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศเข้ามา ท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่รัฐ มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค เพื่อรองรับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าว และ เห็นว่าการดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าไม่ควรคำนึง เฉพาะจำนวนประชาชนที่อยู่อาศัยบนเกาะปันหยี หรือความคุ้มค่าในการลงทุนตามหลักเกณฑ์ การขยายเขตไฟฟ้าในระบบปกติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การขยายเขต ไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน เพื่อรองรับการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและ บรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ประกอบกับปัญหาในเรื่องนี้มีมานานนับสิบปี ทั้งที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะและมีผลกระทบ ต่อความเสียหายของประชาชนโดยส่วนรวม จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้ พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่มี การร้องเรียน (Own Motion)

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ทราบว่า

1. เกาะปันหยี อำเภอเมืองพังงา จังหวัด พังงา เป็นเกาะขนาดเล็กตั้งอยู่ในทะเลอันดามัน บริเวณอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา แต่เป็นพื้นที่ ที่ได้กั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ อยู่ห่างจาก แผ่นดินใหญ่ประมาณ 7 กิโลเมตร บ้านเรือน ประชาชนทุกหลังยกพื้นสูงปักเสาอยู่ในทะเล สร้างในลักษณะติดต่อกันเป็นแพ มีจำนวน 322 หลังคาเรือน มีประชากรประมาณ 1,440 คน (แผนพัฒนาตำบลสามปี องค์การบริหารส่วน ตำบลเกาะปันหยี 2555) ปัจจุบันประชาชนบน เกาะปันหยีใช้ไฟฟ้าจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล ดำเนินการโดย บริษัท นำแสงเอ็นจิเนียริง จำกัด ซึ่งต่อมาประสบภาวะขาดทุนจึงได้ประกาศ ยกเลิกการให้บริการกระแสไฟฟ้าบนเกาะปันหยี เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 เพื่อเป็นการ แก้ปัญหา จังหวัดพังงาจึงขอให้การไฟฟ้าส่วน ภูมิภาคพิจารณาขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี ในเบื้องต้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จัดหา เครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลเคลื่อนที่ให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลเกาะปันหยียืมและให้องค์การบริหาร

ส่วนตำบลเกาะปันหยีเป็นผู้รับภาระค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าใช้จ่ายในการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล โดยเริ่มให้บริการเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 แต่ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนบนเกาะปันหยียังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องจากอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงถึงหน่วยละ 16 บาท แม้ลดลงแล้วจากอัตราเดิมที่ต้องชำระหน่วยละ 18 บาท

2. กรณีการขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี พบว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2540 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจ ที่เห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2553 ได้มีมติมอบหมายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเร่งรัดการดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยัง

เกาะปันหยีเป็นลำดับแรก โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาควางแผนการก่อสร้างระบบจำหน่ายด้วย “สายเคเบิลอากาศ” และ “สายเคเบิลใต้น้ำ” เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชน รวมถึงการพัฒนาธุรกิจและการท่องเที่ยวบนเกาะปันหยี โดยที่เกาะปันหยีตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำของอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาซึ่งได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ แรมซาร์ไซต์² ลำดับที่ 1185 ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในอนุสัญญาแรมซาร์³

เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2545 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคร่วมกับคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)⁴ ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมอบหมายให้

² แรมซาร์ไซต์ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนหายากหรือมีลักษณะพิเศษเฉพาะ ซึ่งพบในเขตชีวภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม มีความสำคัญระหว่างประเทศสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์และชุมชนประชากรทางนิเวศของ นกน้ำ และปลา

³ อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ อนุสัญญาที่จัดขึ้นที่เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลกซึ่งจะต้องมีการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด อนุสัญญา มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2518

⁴ Environmental Impact Assessment หรือ การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง

มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำโครงการ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการนี้จำนวน 36,000,000 บาท

3. เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2559 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการขออนุญาตใช้พื้นที่ก่อสร้างโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาจะต้องถือปฏิบัติภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยมีได้มีบทบัญญัติใดที่จะพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นผู้ออกระเบียบและกำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้

อย่างไรก็ตาม “อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา” ได้รับการรับรองให้เป็นอุทยานแห่งชาติมรดกอาเซียน ภายใต้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยอุทยานมรดกแห่งอาเซียน (ASEAN Declaration on Heritage Parks) เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความ

อุดมสมบูรณ์ทางนิเวศ มีความเป็นตัวแทนของภูมิภาค มีความเป็นธรรมชาติ และมีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสูง ดังนั้น ในการที่จะปกเสาพาดสายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าไปในพื้นที่ป่าชายเลนทั้งในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างและภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ รวมถึงความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าชายเลนบริเวณนั้น และยังเป็นการทำให้ทัศนียภาพที่สวยงามตามธรรมชาติของป่าชายเลนสูญเสียไป ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบต่อคุณค่าความเป็นอุทยานมรดกแห่งอาเซียนในอนาคต อีกทั้งยังอาจเป็นประเด็นปัญหาในการเสนอแหล่งอนุรักษ์ทะเลอันดามันขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติได้ในภายหลัง ดังนั้น หากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการโดยที่โครงการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพพื้นที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักกฎหมายและการจัดการอุทยานแห่งชาติ ขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้พิจารณาทบทวนศึกษารูปแบบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) หากการดำเนินการตามโครงการไม่เป็นไปตาม

แนวทางดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก็ไม่อาจอนุญาตให้ดำเนินการได้

จากข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่ได้กล่าวมาแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เร่งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบความคืบหน้าของโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) โดยสรุป ดังนี้

1. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อยู่ระหว่างการสำรวจพื้นที่เกาะปันหยีเพื่อปรับรูปแบบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าอีกครั้ง โดยอาจปรับรูปแบบจากการวางระบบสายเคเบิลใต้น้ำ ระยะทาง 1.2 กิโลเมตร และ ปีกเสาไฟฟ้าระยะทาง 7 กิโลเมตร เป็นการวางระบบสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมดซึ่งงบประมาณจะสูงขึ้นถึง 3-4 เท่า จึงอยู่ในขั้นตอนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการลงทุน และจะนำเสนอผู้บริหารเพื่อขอพิจารณาอนุมัติต่อไป

โดยหากมีการปรับรูปแบบโครงการใหม่ มีประเด็นปัญหาว่า ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE)⁵ หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ใหม่หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้อยู่ระหว่างการหารือกับที่ปรึกษาโครงการ

2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รายงานเกี่ยวกับการดำเนินโครงการดังกล่าวโดยสรุปว่า การขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 19 บัญญัติให้สามารถพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ก่อสร้างโครงการในเขตอุทยานแห่งชาติได้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด โดยให้ข้อสังเกตว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยาน

⁵ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) ประกอบด้วย การตรวจสอบข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อวางแผนทางเลือกเบื้องต้น พร้อมทั้งประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นโดยวิธี IEE Impact Matrix ของแต่ละแนวทางเลือกที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมของโครงการในระยะต่างๆ ต่อปัจจัยทรัพยากรทางด้านสิ่งแวดล้อม และคัดกรองปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญของโครงการ เพื่อนำไปใช้เป็นเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อคัดเลือกแนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุด จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) โดยสรุปประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญของพื้นที่ศึกษามาใช้ประกอบการศึกษาและออกแบบเพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความเหมาะสม โดยเสนอมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการศึกษาสำรวจสภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบันและผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงโครงการ

แห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนั้น ในการดำเนินโครงการควรดำเนินการในลักษณะของโครงการร่วมระหว่างหน่วยงาน และเห็นควรเปลี่ยนระบบสายส่งกระแสไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีเป็นระบบสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมดซึ่งสามารถย้ายแนวสายส่งกระแสไฟฟ้ามาอยู่ด้านขวาแนวส่งท่อประปาและวางขนานไปกับแนวท่อประปา ซึ่งระยะทางโดยรวมจะสั้นลง ดังนั้น หากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพิจารณาศึกษาตามแนวทางดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อาจพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีความคืบหน้าพอสมควรแล้วก็ตาม แต่ไม่มีหลักประกันว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จ และไม่มีกรอบเวลาที่ชัดเจน ดังนั้น เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะเจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และประชุมร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย จังหวัดพังงา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาพังงา องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยี รวมถึงประชาชนในพื้นที่ โดยสรุปผล

ได้ดังนี้

1. การใช้ไฟฟ้าบนเกาะปันหยี องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีเป็นผู้ดำเนินการโดยมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซล จำนวนทั้งหมด 4 เครื่อง และได้รับความอนุเคราะห์จากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำนวน 2 เครื่อง แต่ในการผลิตกระแสไฟฟ้าต้องใช้น้ำมันดีเซลในการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งมีราคาแพง ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลได้ใช้งานมาเป็นเวลานาน มีสภาพเก่าจึงต้องดูแลบำรุงรักษาเป็นประจำ ทำให้มีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อีกทั้งในส่วนของคุณค่าดูแลระบบ ค่าบำรุงรักษาเครื่อง และค่าน้ำมันเครื่อง ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บค่าไฟฟ้า ส่งผลให้การจ่ายกระแสไฟฟ้ามีต้นทุนสูงจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงเพื่อให้สามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บนเกาะปันหยีได้

2. โครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี เป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการพิจารณาเป็นเวลานาน จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินโครงการได้โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพิจารณาออกแบบโครงการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย “สายเคเบิลอากาศ” และ “สายเคเบิลใต้น้ำ” แต่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ไม่อนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการได้ เนื่องจากสภาพพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกอบกับพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงาได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศรูปแบบโครงการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย “สายเคเบิลอากาศ” และ “สายเคเบิลใต้น้ำ” จึงอาจมีผลกระทบต่อพื้นที่ได้โดยเฉพาะด้านทัศนียภาพทางธรรมชาติ และอาจเป็นประเด็นปัญหาในการเสนอแหล่งอนุรักษ์ทะเลอันดามันขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติได้ในภายหลัง จึงเห็นควรที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปรับปรุงแบบโครงการใหม่โดยการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีด้วย “สายเคเบิลใต้น้ำ” ทั้งหมด ซึ่งหากสามารถปรับปรุงแบบโครงการได้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก็นุญาตให้ดำเนินโครงการก่อสร้างนี้ได้ โดยไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อีกครั้งหนึ่ง

3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เห็นว่า การพิจารณาปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการใหม่ต้องศึกษาความเป็นไปได้ที่จะดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีด้วยสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมด โดยจะต้องศึกษารูปแบบโครงการ การประเมินโครงการ และประมาณการ

งบประมาณเพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งอาจต้องเสนอเรื่องต่อสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง โดยคาดว่า การออกแบบโครงการจะใช้เวลาประมาณ 1 เดือน และหากโครงการได้รับการอนุมัติ การดำเนินการจะแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 ปี จะทำให้ประชาชนได้ใช้ไฟฟ้าในอัตราค่าบริการตามปกติ

ในที่ประชุมเห็นว่า การดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีควรดำเนินการเป็นระบบสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมดตามความเห็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่การดำเนินโครงการดังกล่าวควรมีการศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินการและกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เพื่อเป็นเป้าหมายของโครงการและควรเร่งรัดการดำเนินโครงการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลา 2 ปี และในระหว่างการดำเนินโครงการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาหาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อยู่อาศัยบนเกาะปันหยีในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าควบคู่กันไปด้วย

คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในการประชุมเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560 ได้มีมติเห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้า

ให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) พร้อมกับกำหนดแผนการดำเนินงานโครงการ ระยะเวลารวม 3 ปี ตั้งแต่เดือนมกราคม 2560 ถึง เดือนธันวาคม 2562

และเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกับจังหวัดพังงา และสถานีโทรทัศน์ไทย พีบีเอส ได้จัดโครงการ “ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกับจังหวัดเคลื่อนที่และสถานีประชาชนสัญจร จังหวัดพังงา” โดยถ่ายทอดสดผ่านรายการ “สถานีประชาชน” เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเกี่ยวกับการดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี จังหวัดพังงา ผลการเสวนาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า

1. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ทบทวนโครงการขยายเขตติดตั้งระบบจำหน่ายไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยี จังหวัดพังงา ตามข้อเสนอของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยเห็นว่า การเปลี่ยนรูปแบบการก่อสร้างระบบจำหน่ายเพื่อจ่ายไฟให้เกาะปันหยี จากเดิมแบบสายเคเบิลอากาศพันเกลียวร่วมกับสายเคเบิลใต้น้ำเป็นสายเคเบิลใต้น้ำทั้งหมด จะทำให้มีความมั่นคงในการจ่ายไฟสูงสามารถรองรับการจ่ายไฟได้อย่างต่อเนื่อง บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนบนเกาะปันหยี และรองรับปริมาณ

การใช้ไฟฟ้าที่คาดว่าจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้นทุก ๆ ปี ได้มากกว่า 30 ปี รวมทั้งไม่ทำลายทัศนียภาพทางธรรมชาติและไม่กระทบต่อการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก จึงได้เสนอคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) โดยมีวงเงินลงทุนทั้งสิ้น 221 ล้านบาท

2. องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยี โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีพิจารณาปรับลดอัตราค่าไฟฟ้า 2 ประเภท ดังนี้

- 2.1 ประเภทที่อยู่อาศัย กรณีใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 110 หน่วยต่อรอบบิล อัตราหน่วยละ 13 บาท หรือ กรณีใช้ไฟฟ้าตั้งแต่ 111 หน่วยขึ้นไปต่อรอบบิล อัตราหน่วยละ 15 บาท แล้วแต่กรณี

- 2.2 ประเภทร้านอาหารหรืออื่น ๆ อัตราหน่วยละ 15 บาท

ซึ่งมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนบนเกาะปันหยี

แม้กรณีปัญหาความเดือดร้อนนี้เป็นเรื่องที่มีได้มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่ปรากฏเป็นข่าวจากสื่อมวลชน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า

เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการที่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในอัตราที่สูงกว่าอัตราที่ประชาชนโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก และรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการดังกล่าวเพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้มีนโยบายที่จะขยายเขตไฟฟ้าให้ครัวเรือนที่อยู่ห่างไกลและในพื้นที่ชนบทได้มีไฟฟ้าใช้ครบทุกหลังคาเรือน การขยายเขตไฟฟ้างดังกล่าวกว่าเป็นภารกิจหรือหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” แต่ถึงปัจจุบันการขยายเขตไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยียังไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จ ทั้งที่ปัญหาในเรื่องนี้มีมานานนับสิบปีและเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะซึ่งมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนที่อยู่อาศัยบนเกาะปันหยีโดยส่วนรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เห็นขอให้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้โดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion) การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2552 เปิดช่องทางให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาเรื่องได้โดยที่ไม่มีการร้องเรียนถือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมอย่างยิ่ง

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก้ไข้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องโดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ให้การสนับสนุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีรับไปบริหารจัดการ รวมถึงได้วางแผนการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วยสายเคเบิลอากาศและสายเคเบิลใต้น้ำ เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนในพื้นที่เกาะปันหยี รวมถึงการพัฒนาธุรกิจและการท่องเที่ยว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2540 และวันที่ 12 ตุลาคม 2553 แต่การดำเนินโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยียังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพพื้นที่เนื่องจากเป็นพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกอบกับเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการโครงการดังกล่าวต้องล่าช้าและส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้พิจารณาดำเนินการในฐานะหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนแบบบูรณาการ ซึ่งต่อมาการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้พิจารณาทบทวนการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าไปยังเกาะปันหยีตามข้อเสนอของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้มีมติเห็นชอบโครงการขยายเขตติดตั้งระบบไฟฟ้าให้เกาะต่าง ๆ (เกาะปันหยี) เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560 พร้อมกำหนดแผนการดำเนินงานโครงการระยะเวลารวม 3 ปี (เดือนมกราคม 2560 ถึงเดือนธันวาคม 2562) ส่วนกรณีการบรรเทาความเดือดร้อนจากอัตราค่าไฟฟ้าบนเกาะปันหยีสูงกว่าอัตราปกติ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะปันหยีโดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลเกาะปันหยีได้พิจารณาปรับลดอัตราค่าไฟฟ้าประเภทที่อยู่อาศัย หน่วยละ 13 หรือ 15 บาท แล้วแต่กรณี และประเภทร้านอาหารหรืออื่น ๆ หน่วยละ 15 บาท ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำกับและติดตามการดำเนินการตามโครงการให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้โดยขอให้รายงานผลการดำเนินงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเป็นระยะเพื่อการประสานงานและติดตามผลการดำเนินโครงการต่อไป นอกจากนี้ ได้เสนอแนะไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาให้การสนับสนุนการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวเพื่อให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้ต่อไปด้วย

