



บทที่ 4

กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์

แนวคิดในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาผลิตเป็นกระแสไฟฟ้าในประเทศไทยได้มีมานานแล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังมีความรู้สึกว่าไม่อยากจะสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นใกล้บ้านของตน ทั้งนี้ได้เริ่มแนวคิดนี้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2519 หรือกว่า 36 ปีที่แล้ว ส่วนภาคเอกชน รวมทั้ง กลุ่ม NGO นั้นก็มีข้ออ้างในการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่น เห็นว่าแผนการพัฒนาพลังงานของรัฐบาล (PDP) นั้น เป็นแผนการดำเนินการของรัฐที่รวบรัดเกินไป ทำให้ยังมองไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าว และเห็นว่าควรเร่งพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานทดแทนให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญที่พบอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ การขาดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เหมาะสม แม้ในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ให้หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้หลายฉบับ แต่ก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ รวมถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ยิ่งไปกว่านั้น กระแสการต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยกระดับรุนแรงขึ้นทั่วโลก อันเนื่องจากการเกิดอุบัติเหตุที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่าของญี่ปุ่น ทำให้ประชาชนทั่วโลกหวงวิตกกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างมาก

ดังนั้น ในบทที่ 4 นี้จะเป็นการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะและประเด็นการจัดการผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งผลประโยชน์ที่อยู่ในรูปตัวเงิน และผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งอาจเป็นความร่วมมือหรือหุ้นส่วนในการบริหารจัดการโรงไฟฟ้าในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งในเบื้องต้น ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าข้อมูลของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ได้มีการดำเนินการที่น่าสนใจอันนำไปสู่การยอมรับของประชาชนในการใช้พลังงานนิวเคลียร์ โดยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นตัวเงินชัดเจน เช่น การจัดให้มีกองทุนพัฒนาไฟฟ้าในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นที่ตั้งโรงไฟฟ้าซึ่งจัดเก็บมาจากประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในลักษณะที่ไม่ใช่ตัวเงิน กล่าวคือภายหลังท้องถิ่นนั้นได้สร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นแล้ว จะมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว เช่น ถนน ทางรถไฟ ไฟฟ้า น้ำประปา ระบบโทรคมนาคม เป็นต้น รวมถึง การส่งเสริมและสนับสนุนคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การให้สิทธิแก่คนในท้องถิ่นได้รับคัดเลือกเพื่อเป็นพนักงานภายในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก่อนคนภายนอก การให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชนในท้องถิ่นให้ไปศึกษาต่อด้านเทคโนโลยีนิวเคลียร์เพื่อกลับมาทำงานในท้องถิ่นของตน การพัฒนาอาชีพด้านต่าง ๆ เป็นต้น ในส่วนของประเทศเกาหลีใต้นั้น ได้มีการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และมีมาตรการทางกฎหมายหรือ

นโยบายที่คล้ายคลึงกันกับญี่ปุ่นที่จะทำให้ประชาชนหันมาให้ความยอมรับการใช้พลังงานนิวเคลียร์มากขึ้น ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการโรงไฟฟ้าของญี่ปุ่น

นับตั้งแต่ญี่ปุ่นประสบกับวิกฤติการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิงในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ประกอบกับญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 120 ล้านคน แต่ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศมีจำนวนไม่มากนัก วิกฤติทางด้านพลังงานเกือบทั้งหมดได้มาจากการนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งพลังงานหลักๆ ที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ โดยนำเข้ามาในอัตราประมาณร้อยละ 90 ของพลังงานแต่ละชนิด ดังนั้น เมื่อคำนวณการใช้พลังงานต่อจำนวนประชากรพบว่ามีปริมาณค่อนข้างสูง ญี่ปุ่นจึงได้มีการปรับตัวเพื่อรับมือกับวิกฤติพลังงานในทุกรูปแบบด้วยการลดการพึ่งพาปริมาณน้ำมัน มีการกระจายรูปแบบการใช้พลังงานอย่างสมดุล นำการวิจัยและพัฒนาการนำพลังงานหมุนเวียนและพลังงานอื่นๆ มาใช้¹

ในด้านสิ่งแวดล้อมกับการใช้พลังงานนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้เข้าร่วมการประชุมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ญี่ปุ่นจึงเป็นหนึ่งในประเทศที่มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากต้นกำเนิดที่เกิดจากการใช้พลังงานให้อยู่ในระดับเดียวกับปริมาณที่ปล่อยในปีพ.ศ. 2533 ให้ได้ตามเป้าหมายร้อยละ 6 ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2555 เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี พ.ศ. 2533 และญี่ปุ่นได้หันมาเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้พลังงานฟอสซิล โดยหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานคือ การพัฒนาเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโรงไฟฟ้าและลดการปล่อยมลพิษ โดยได้ตระหนักถึงการลดมลภาวะในบรรยากาศ ซึ่งจะส่งผลดีต่อสุขภาพของประชาชนด้วย ตัวอย่างเช่น ความพยายามในการลดมลพิษที่เกิดจากฝุ่นละอองขนาดเล็กมากในกรุงโตเกียว โดยผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวได้ออกกฎหมายบังคับให้พาหนะต่างๆ ที่ใช้ในการสัญจรในโตเกียวจะต้องใช้เชื้อเพลิงเบนซินเท่านั้น ส่วนพาหนะที่ใช้เชื้อเพลิงดีเซลจะถูกจำกัดให้ใช้ได้แต่เพียงนอกเมืองเท่านั้น ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวจะต้องชำระค่าธรรมเนียมเพื่อนำรถเข้ามาในโตเกียว เนื่องจากการใช้เชื้อเพลิงดีเซลถือว่าทำให้เกิดมลพิษสูงกว่าการใช้เชื้อเพลิงเบนซิน นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้พัฒนานวัตกรรมและประยุกต์เทคโนโลยีและมาตรการประหยัดพลังงานมาอย่างต่อเนื่องกว่าสามทศวรรษ ดังนั้น การประหยัดพลังงานสำหรับชาวญี่ปุ่นจึงได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน ซึ่งอาจเกิดจากความจำเป็นหรือด้วยจิตสำนึกหรือทั้งสองอย่างรวมกันก็ได้ คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่ที่อาศัยใน

¹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, บทเรียนจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในญี่ปุ่น, กรุงเทพฯ: บริษัทดนดีไซน์จำกัด, หน้า 15-16.

เมืองใหญ่จึงมักจะใช้ระบบขนส่งมวลชนแทนการใช้รถยนต์ส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นรถไฟฟ้าใต้ดิน รถไฟ หรือรถประจำทาง และถ้าเป็นไปได้ก็จะเลือกการขี่จักรยานหรือการเดินมากกว่า²

นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เปิดตลาดเสรีของโลก ญี่ปุ่นจึงต้องส่งเสริมการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้อุตสาหกรรมของประเทศสามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างเข้มแข็ง และสามารถแข่งขันกับธุรกิจระหว่างประเทศได้ ในขณะเดียวกันก็ได้พยายามลดต้นทุนและเสริมสร้างระบบในการจัดหาพลังงานให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ดังนั้นการนำพลังงานนิวเคลียร์มาผลิตเป็นแหล่งพลังงานภายในของประเทศ จึงถือเป็นกลยุทธ์ที่มีความพิเศษและเฉพาะของประเทศ และถือเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของประเทศ ซึ่งเมื่อจำแนกชนิดของเชื้อเพลิงในประเทศญี่ปุ่นที่ใช้ในการผลิตพลังงานจะพบว่า มีการนำพลังงานนิวเคลียร์ถึงร้อยละ 35 ของไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดมาซึ่งมาจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีอยู่ 17 โรง กระจายอยู่ทั่วประเทศ รวมกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดเกือบ 50,000 เมกะวัตต์ นับได้ว่าญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศของตน แม้ว่าจะได้รับกระทบอย่างมากจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์เช่นกัน ภายในระยะเวลาเพียง 20 กว่าปีญี่ปุ่นก็ได้ขึ้นมาเป็นผู้นำการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นอันดับสามของโลก ประเด็นด้านการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็นับว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้ประชาชนยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์³

ในปัจจุบันถือว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์มากสุดเป็นอันดับสามของโลก รองจากสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ในการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รัฐบาลญี่ปุ่นเลี้ยงที่จะใช้วิธีการเวนคืนที่ดินจากประชาชนเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอิทธิพลต่อฐานเสียงของรัฐบาลกลาง ดังนั้นจึงใช้กระบวนการด้านการช่วยเหลือ และสนับสนุนให้ชนะใจประชาชน ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันรัฐบาลใช้วิธีทางการเมือง โดยการให้รางวัลแก่ผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งโรงไฟฟ้าได้ ด้วยการตั้งวงเงินให้เป็นโบนัสแก่นักการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อใช้พัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังจัดกิจกรรมพิเศษให้นักการเมืองดังกล่าว ได้ประชาสัมพันธ์ตัวเองผ่านสื่อมวลชน ในอีกด้านหนึ่งก็ประนีประนอมกับผู้ได้รับผลกระทบ เช่น ในกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่จะต้องใช้น้ำทะเลในการหล่อเย็น ก็เกิดกระบวนการชดเชยแก่ชาวประมง โดยเฉพาะที่มีการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ กฎหมายของญี่ปุ่นกำหนดให้สหกรณ์ประมงครอบครองสิทธิในการหาปลา และในการขายสิทธิการหาปลาจะต้องได้รับเสียงยินยอมจากสมาชิกไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 และแม้ว่าจะไม่ยินยอมแต่ชาวประมงก็ไม่แน่ใจผลกระทบของน้ำทะเลที่อุ่นขึ้นจากโรงไฟฟ้าต่อการทำประมงในอนาคต

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

รัฐบาลญี่ปุ่นได้เข้าแทรกแซงในกระบวนการด้วยการเสนอสิทธิอื่นๆ เพื่อชดเชยชาวประมง เช่น การช่วยลงทุนทำฟาร์มประมงแทนการหาปลาและช่วยส่งเสริมการขายและการตลาด⁴

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังมีกฎหมายสามฉบับที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับกรณีโรงไฟฟ้าโดยตรง หรือที่เรียกว่า Three Acts for Development of Power Source โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐให้การอุดหนุนทางด้านต่าง ๆ แก่ชุมชนที่ยินยอมให้จัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน อย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน ปรากฏตามชื่อของกฎหมายแต่ละฉบับ และรูปที่แสดงความเชื่อมโยงกันระหว่างกฎหมายทั้งสามฉบับดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยภาษีส่งเสริมเพื่อพัฒนาแหล่งไฟฟ้า (Tax Act for Promotion of Power Sources Development , 1974) คือ การจัดเก็บภาษีจากบริษัทไฟฟ้าให้แก่ประเทศ โดยคำนวณจากการขายไฟฟ้า 1 กิโลวัตต์ชั่วโมง ซึ่งที่มาของภาษีส่วนหนึ่งมาจากค่าไฟฟ้าที่ประชาชนเป็นผู้จ่ายนั่นเอง

2) กฎหมายว่าด้วยบัญชีพิเศษเพื่อมาตรการเร่งรัดพัฒนาแหล่งไฟฟ้า (Act on Special Accounts for Electric Power Development Acceleration Measures, 1974) คือ การดึงเอาเงินงบประมาณที่ได้มาจากภาษีส่งเสริมเพื่อพัฒนาแหล่งไฟฟ้าข้างต้นขึ้นบัญชีพิเศษ สามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าได้โดยตรง ในส่วนนี้ ได้แก่ การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในพื้นที่ชุมชนรอบโรงไฟฟ้า

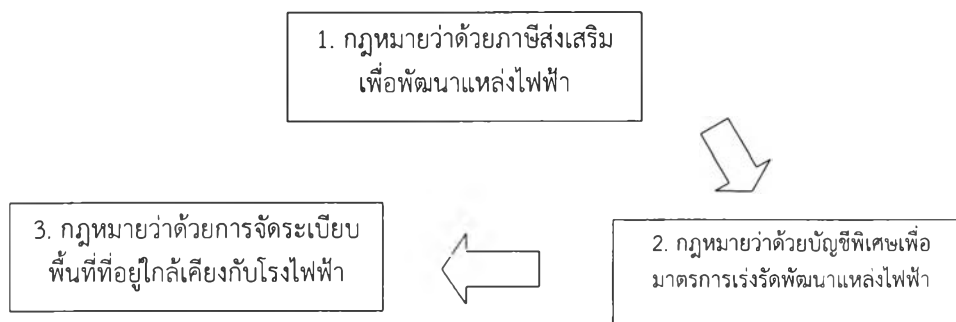
3) กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงไฟฟ้า (Act on the Adjustment of Areas Adjacent to Electric Power Generating Facilities, 1974) คือ การนำเงินงบประมาณจากบัญชีพิเศษเพื่อมาตรการเร่งรัดพัฒนาแหล่งไฟฟ้ามาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนรอบโรงไฟฟ้า⁵

⁴ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับ และเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า. หน้า 3-16.

⁵ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, บทเรียนจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในญี่ปุ่น, หน้า 112.

แผนภาพที่ 4.1

กฎหมายสามฉบับที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ
สำหรับกรณีโรงไฟฟ้าของญี่ปุ่น



เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระโดยรวมของกฎหมายสามฉบับข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งตอบแทนผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนที่ยอมให้มีการตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตนในลักษณะต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

4.1.1 กฎหมายว่าด้วยภาษีส่งเสริมเพื่อพัฒนาแหล่งไฟฟ้า (Tax Act for Promotion of Power Sources Development, 1974)

แม้ว่าญี่ปุ่นจะแพ้สงครามก็ตาม แต่ด้วยความร่วมมือในการเร่งฟื้นฟูประเทศจากสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษในการช่วยเหลือการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศ ทำให้ญี่ปุ่นสามารถก้าวผ่านความยากลำบากจากการต่อต้านจากประชาชน โดยเฉพาะในระยะแรกที่ชาวญี่ปุ่นต่างหวาดกลัวพลังงานนิวเคลียร์เป็นอย่างมาก เนื่องจากได้รับความเสียหายอย่างมหาศาลจากระเบิดปรมาณู รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจเลือกพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในเชิงสันติมาตั้งแต่ช่วงปลาย ค.ศ. 1960 มีการเตรียมการในหลายด้านทั้งการพัฒนาบุคลากรด้านนิวเคลียร์ การประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามก็พบการต่อต้านและเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากชาวญี่ปุ่นที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่การออกกฎหมายที่สร้างการยอมรับให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้อธิบายในการออกกฎหมายที่ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งไฟฟ้าได้นั้นคือ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้า สามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้ไฟฟ้า

ของประชาชนในชีวิตประจำวันได้อย่างปกติสุข อีกทั้งจะทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศได้เป็นอย่างดี แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นสมัยนั้นจะมีการเตรียมการเป็นอย่างดี แต่ปัญหาสำคัญคือการหาที่ตั้งที่จะเป็นแหล่งกำเนิดพลังงาน หรือโรงไฟฟ้านั้นเอง เพราะส่วนใหญ่ประชาชนในพื้นที่ต่างออกมาต่อต้านและไม่ยอมรับให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย จนโครงการต้องล่าช้ามาถึงปลายทศวรรษที่ 1970 ก็ไม่สามารถดำเนินโครงการตามแผนที่วางไว้ได้ ทำให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนยอมรับโรงไฟฟ้ามากขึ้น แม้ว่าจะไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นโรงไฟฟ้าประเภทใดก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็เข้าใจว่าเป็นการออกกฎหมายเพื่อนำมาแก้ปัญหาการเลือกสถานที่ตั้งสำหรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั่นเอง

กฎหมายว่าด้วยภาษีส่งเสริมเพื่อพัฒนาแหล่งไฟฟ้านี้ เป็นลักษณะกฎหมายที่กำหนดระบบภาษีเฉพาะ ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ที่กำหนดการเรียกเก็บบนลักษณะพื้นฐานตามความสามารถในการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าแต่ละแห่ง และความสามารถในการจำหน่ายกำลังไฟฟ้าให้ประชาชนด้วย โดยบริษัทไฟฟ้าจะต้องรับผิดชอบในการจัดส่งภาษีดังกล่าวให้แก่รัฐเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนำส่งเข้าเป็นเงินงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ที่ตั้งและรอบโรงไฟฟ้านั้น ๆ การเรียกเก็บภาษีจะได้จากค่าธรรมเนียมการใช้ไฟฟ้าของประชาชนทั่วไป โดยบริษัทไฟฟ้าจะตกลงจ่ายภาษีตามอัตราการเรียกเก็บที่กฎหมายนี้กำหนด ปัจจุบันมีการกำหนดในอัตรา 37.5 เซ็นต์⁶ ต่อการจำหน่ายไฟฟ้าในจำนวน 1 กิโลวัตต์ชั่วโมง (หรือคิดเป็นเงินบาทไทยประมาณ 0.06 บาท) เมื่อคำนวณเงินทั้งหมดว่าบริษัทไฟฟ้าจะต้องจ่ายภาษีในอัตราเท่าใดแล้ว ก็จะแจ้งและนำส่งภาษีให้แก่รัฐเพื่อนำเข้าเป็นรายได้แผ่นดินปกติต่อไป⁷ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นรายได้แผ่นดินเหมือนกับรายได้ทั่วไปก็ตาม แต่งบประมาณจากภาษีในส่วนนี้ภาครัฐจะไม่สามารถนำไปใช้ได้เหมือนรายได้แผ่นดินทั่วไป จะต้องนำส่งเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ในกฎหมายอีกฉบับที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ กฎหมายว่าด้วยแบบบัญชีพิเศษสำหรับมาตรการเร่งพัฒนาแหล่งไฟฟ้า ดังจะกล่าวถึงต่อไป

โครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย 5 หมวด 14 มาตรา ได้แก่ หมวดทั่วไป (มาตรา 1 - มาตรา 4) หมวดที่ 2 เป็นเรื่องการคิดสัดส่วนของภาษีที่จะต้องนำเข้าเป็นรายได้ (มาตรา 5 - มาตรา 6) หมวดที่ 3 เป็นเรื่องกระบวนการจ่ายภาษีจากผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้า (มาตรา 7 - มาตรา 8) หมวด 4 เป็นกรณีการรายงานการดำเนินกิจการต่อรัฐ (มาตรา 9 - มาตรา 11) และหมวดที่ 5 เป็นเรื่องบทลงโทษสำหรับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืน (มาตรา 12 - มาตรา 14) ทั้งนี้ สรุปบทบัญญัติที่มีความสำคัญ⁸ ดังนี้

⁶ อัตราค่าเงินเยนของญี่ปุ่นมีค่า 100 เซ็นต์เท่ากับ 1 เยน

⁷ Masaomi Koyama, "Sustaining Government Support in Japan", เอกสารประกอบการประชุมหัวข้อเรื่อง Technical Meeting / Workshop on Evaluation Methodology for Nuclear Power Infrastructure Development, 10 - 12 December 2008, Vienna, Austria, p. 16.

⁸ สรุปและเรียบเรียงจาก 電源開発促進税法, 1974.

มาตรา 1 กำหนดว่า กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โรงไฟฟ้าพลังน้ำ พลังงานความร้อนอื่น ๆ จากประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้าเพื่อนำส่งเป็นภาษีเพื่อส่งเสริมและพัฒนาชุมชนพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้านั้น

มาตรา 5 กำหนดให้การคิดสัดส่วนของภาษีที่จะจัดเก็บจะต้องแปรผันโดยตรงกับจำนวนการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า

มาตรา 6 กำหนดให้คิดภาษีนี้เป็นจำนวน 375 เยนต่อการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจำนวน 1,000 กิโลวัตต์ชั่วโมง

มาตรา 7 กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องแจ้งและส่งรายงานให้รัฐทราบจำนวนภาษีที่ต้องชำระในวันสุดท้ายของเดือนถัดไป โดยต้องนำส่งให้แผนกจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นนั้น ๆ ตามแบบเอกสารที่กำหนด ซึ่งมาตรานี้ได้กำหนดและอธิบายเกี่ยวกับเอกสารและข้อมูลสำคัญที่ผู้ประกอบการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าต้องดำเนินการ

มาตรา 9 กำหนดให้ผู้ประกอบการแจ้งแก่แผนกจัดเก็บภาษีโดยเร็วหากมีการหยุดการผลิตและจำหน่าย หรือถูกยึดใบอนุญาตจากรัฐ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจะต้องรีบดำเนินการโดยเร็ว ให้ถือเอาวันถัดไปเป็นวันที่จะต้องแจ้ง

ตั้งแต่มาตรา 12 ถึง มาตรา 14 เป็นบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ โดยจะเป็นการปรับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก

การกำหนดลักษณะที่มาของเงินงบประมาณในรูปแบบภาษีพิเศษนี้ ทำให้เห็นว่า ญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะโดยแบ่งภาระให้ประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในประเทศที่ใช้ไฟฟ้า ด้วยการกำหนดแหล่งที่มาของเงินงบประมาณรายได้ที่เป็นภาษีเฉพาะ พร้อมกับสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับในการปฏิบัติตามของบริษัทโรงไฟฟ้าที่ดำเนินกิจการไฟฟ้าแทนรัฐได้เป็นอย่างดี กฎหมายฉบับนี้สามารถลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้า กับ ประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าที่อาจได้รับผลกระทบในด้านต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

4.1.2 กฎหมายว่าด้วยบัญชีพิเศษเพื่อมาตรการเร่งพัฒนาแหล่งไฟฟ้า (Act on Special Accounts for Electric Power Development Acceleration Measures, 1974)

เมื่อรัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้ตามบทบัญญัติกฎหมายข้างต้นแล้ว รายได้ทั้งหมดของรัฐจะนำเข้าบัญชีพิเศษเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยบัญชีพิเศษสำหรับมาตรการเร่งพัฒนาแหล่งไฟฟ้า ซึ่งเป็นกฎหมายในบัญชีรายได้ของรัฐจากพลังงาน (Special Account for Energy) ซึ่งจะแบ่งมาตรการในการนำไปใช้สองลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ มาตรการสำหรับการใช้จ่าย (Measure for Use) และมาตรการสำหรับพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า (Measure for Location) ในมาตรการใช้จ่ายนี้จะกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณว่าจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใดบ้าง ซึ่งส่วนใหญ่กำหนดให้เป็นไปเพื่อการพัฒนา ส่งเสริม เร่งรัดให้เกิดโรงไฟฟ้าในพื้นที่อันเป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลญี่ปุ่นในสมัยนั้นเห็นความสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ดังนั้น หากท้องถิ่นใดต้องการได้รับเงินงบประมาณเบื้องต้นเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ของตนเพื่อการเตรียมการตั้งโรงไฟฟ้า กฎหมายฉบับนี้ก็สามารถให้อำนาจรัฐบาลโอนจ่ายเงินงบประมาณไปให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ ได้⁹

สำหรับมาตรการสำหรับพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้านั้น กฎหมายได้กำหนดให้นำเงินงบประมาณไปตั้งเป็นกองทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ตั้งแหล่งไฟฟ้าหรือโรงไฟฟ้า (Fund for Located Area)¹⁰ ดังนั้น เงินงบประมาณส่วนนี้จะใช้ได้เฉพาะท้องถิ่นที่ได้ตัดสินใจว่าจะมีโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตนแล้ว ทั้งนี้รวมถึงเงินรายได้ที่เป็นกำไร หรือผลประโยชน์จากกองทุนเพื่อพัฒนาฯ นี้ด้วย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการกองทุนมีความเข้มแข็ง สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่เสียสละและลดช่องว่างระหว่างประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากการมีไฟฟ้าใช้กับประชาชนผู้อาศัยในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าที่อาจได้รับผลกระทบลักษณะต่าง ๆ จากโรงไฟฟ้าได้เป็นอย่างดี

โครงสร้างเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มีเพียง 15 มาตรา โดยส่วนใหญ่เป็นการกำหนดลักษณะของการนำเงินงบประมาณภาษีเฉพาะตาม 4.1.1 มาจัดทำบัญชีพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนพื้นที่ที่เป็นแหล่งที่ตั้งโรงไฟฟ้า ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญ¹¹ ดังนี้

มาตรา 1 ได้กำหนดว่าวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายนี้ เพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นเหตุผลสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของแหล่งผลิตไฟฟ้า โดยนำเงินภาษีเฉพาะที่มาจากกฎหมายว่าด้วยภาษีส่งเสริมเพื่อพัฒนาแหล่งไฟฟ้ามาใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการพัฒนาด้านต่าง ๆ และกำหนดให้เป็นบัญชีเงินงบประมาณพิเศษ แยกออกจากเงินในงบประมาณแผ่นดินทั่วไป ในมาตรานี้ ยังกำหนดอีกว่า ในการใช้จ่ายเงินตามบัญชีพิเศษนี้ จะต้องเป็นไปตาม “นโยบายพัฒนาแหล่งผลิตไฟฟ้า (電源利用対策)” ที่เน้นเรื่องการสร้างความปลอดภัยและเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹¹ สรุปและเรียบเรียงจาก電源開発促進対策特別会計法, 1974.

มาตรา 2 กล่าวถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจและสิ่งการเกี่ยวกับบัญชีพิเศษนี้ ซึ่งประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์ และการกีฬา และ รัฐมนตรีว่าการเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม

มาตรา 3 กำหนดว่า ในการพิจารณาว่าเงินงบประมาณในบัญชีพิเศษนี้จะนำเข้าท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้าแต่ละแห่งเป็นจำนวนเท่าใดนั้น โดยหลักแล้วจะพิจารณาจากเกณฑ์ที่ว่า โรงไฟฟ้ามีการผลิตไฟฟ้าเป็นจำนวนเท่าใดเป็นสำคัญ

สำหรับตั้งแต่มาตรา 4 – 12 กำหนดถึงขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ในการจัดสรรเงินงบประมาณบัญชีพิเศษนี้ ซึ่งเป็นไปตามระบบการเงินและการคลังของประเทศญี่ปุ่น ที่งบประมาณในบัญชีพิเศษจะแบ่งไปตามเขตพื้นที่อย่างเหมาะสม โดยรัฐบาลส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงไฟฟ้าตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตน จะตรวจสอบจำนวนการผลิตกระแสไฟฟ้าให้ถูกต้องตรงกันก่อน และจะโอนเงินงบประมาณให้กับหน่วยงานด้านการเงินของท้องถิ่นโดยตรงต่อไป

มาตรา 13 กำหนดว่า รัฐบาลกลางจะต้องให้เงินงบประมาณแผ่นดินทั่วไปเพิ่มเติมเป็นการอุดหนุนเงินในบัญชีพิเศษนี้ได้ ซึ่งกรณีจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ให้พิจารณาตามความเหมาะสมเป็นรายปีไป

มาตรา 14 – 15 กำหนดว่า หากเงินงบประมาณในบัญชีพิเศษนี้คงเหลือให้ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน และโอนเข้าบัญชีพิเศษนี้ในปีงบประมาณถัดไป และให้เก็บไว้ใช้สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนพื้นที่เป็นแหล่งที่ตั้งโรงไฟฟ้าเท่านั้น

การอธิบายข้างต้นถือเป็นลักษณะสำคัญของกฎหมายว่าด้วยบัญชีพิเศษฯ ที่ใช้กับกรณีของแหล่งที่ตั้งโรงไฟฟ้า หรือโรงไฟฟ้าเท่านั้น โดยกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดรูปแบบการจัดสรรงบประมาณอย่างคร่าว ๆ ก่อนที่จะนำไปใช้จ่ายจริง ส่วนการนำเงินไปใช้จ่ายจริงนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงไฟฟ้าตามหัวข้อต่อไป ซึ่งจะมีการระบุถึงเรื่องเงินช่วยเหลือในลักษณะต่าง ๆ และเรื่องผู้มีสิทธิได้รับเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้จริง โดยครอบคลุมถึงท้องถิ่นใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงไฟฟ้าอีกด้วย

4.1.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับโรงไฟฟ้า (Act on the Adjustment of Areas Adjacent to Electric Power Generating Facilities, 1974)

กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับโรงไฟฟ้านี้ ถือเป็นกฎหมายฉบับที่มีความสำคัญที่สุดในกฎหมายสามฉบับ เนื่องจากระบุถึงการนำเงินงบประมาณที่อยู่ในบัญชีพิเศษเพื่อมาตรการเร่งพัฒนาแหล่งไฟฟ้ามาใช้ โดยจะอยู่ในมาตรการสำหรับพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าเป็นหลัก รวมทั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ งบประมาณส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นสามส่วนสำคัญ คือ เงินช่วยเหลือให้แก่พื้นที่ตั้ง

โรงไฟฟ้า (Subsidy for Measure to Power Station Located Area) เงินช่วยเหลือพิเศษสำหรับการใช้ไฟฟ้าของประชาชนในพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า (Special Subsidy to Power Utility Located Area Including Nuclear) และเงินช่วยเหลือในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมส่วนรวมในพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า (Subsidy for Project Promotion in Located Area)

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างมาก การศึกษาในสาระสำคัญของกฎหมายนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และการจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่กรณีของประเทศไทยในการเตรียมการเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายในประเทศ ทั้งนี้ โครงสร้างเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ ประกอบไปด้วย 11 มาตรา ซึ่งเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมาย การดำเนินการจัดระเบียบพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าในลักษณะต่าง ๆ ผู้มีอำนาจในการอนุมัติการดำเนินการ และการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง โดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้¹² ดังต่อไปนี้

ในมาตรา 1 บัญญัติความทั่วไปว่า กฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศชาติ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยเกี่ยวกับการจัดหาพลังงานไฟฟ้า และมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ชีวิตความเป็นอยู่บริเวณพื้นที่ที่ใกล้เคียงแหล่งผลิตพลังงานดีขึ้นด้วยการเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่ และสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงแหล่งผลิตพลังงาน

มาตรา 2 กำหนดนิยาม คำว่า “บริเวณพื้นที่เครื่องกำเนิดไฟฟ้า (Power Generating Facilities)” ตามกฎหมายฉบับนี้ให้หมายถึง การจัดหาแหล่งผลิตพลังงานนิวเคลียร์ พลังงานความร้อน หรือพลังงานน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยบุคคลที่ได้รับมอบหมายตามมติของคณะรัฐมนตรี บริเวณพื้นที่ที่กำหนดไว้ในมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ในการจัดการกับเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ใช้ในการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ได้มุ่งหมายใช้กับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เท่านั้น แต่ยังคงบังคับใช้กับกรณีของโรงไฟฟ้าลักษณะอื่น ๆ ด้วย การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนมองว่าการดำเนินการของรัฐไม่ได้มุ่งเน้นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่เพียงอย่างเดียว ทั้งที่ในความเป็นจริง กฎหมายทั้งสามฉบับนี้ต่างก็มุ่งประสงค์ให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในญี่ปุ่นเดินหน้าต่อไป หลังจากที่หยุดชะงักมานานหลายปี

ในการกำหนดสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดและประกาศสถานที่ตั้งเพื่อใช้ในการก่อสร้างแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยกำหนดลักษณะ

¹² สรุปและเรียบเรียงจาก Act on the Adjustment of Areas Adjacent to Electric Power Generating Facilities, 1974.

สำคัญว่าสถานที่ตั้งสำหรับการก่อสร้างแหล่งพลังงานนั้นต้องมีความน่าเชื่อถือ สถานที่ที่ตั้งเพื่อปรับระบบสาธารณูปโภคนั้น ต้องทำให้ชีวิตและความเป็นอยู่บริเวณพื้นที่ที่ใกล้เคียงแหล่งผลิตพลังงานดีขึ้น โดยรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอเพื่อกำหนดสถานที่ตั้งตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ข้างต้น โดยอาจปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการปรับเปลี่ยนทำเลที่ตั้งโครงการนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า รัฐบาลอาจดำเนินการในลักษณะที่เรียกว่า การปรับเปลี่ยนทำเลที่ตั้งโครงการ หรือที่เรียกว่า “Adjustment Program” เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในพื้นที่ (Public Facilities) เช่น ถนน ชายฝั่ง ท่าเรือ สวนสาธารณะ รวมถึงพื้นที่ในเมือง หมู่บ้าน ซึ่งอยู่ติดกับสถานที่ก่อสร้างหรือผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งเรียกว่า พื้นที่ใกล้เคียง (Adjacent Areas) ในกรณีที่มีเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้มากกว่าหนึ่งแห่งและอยู่ใกล้เคียงกัน ผู้ว่าการจังหวัดอาจปรับเปลี่ยนระบบสาธารณูปโภคในบริเวณดังกล่าวให้เหมาะสมได้ รวมถึงปรับเปลี่ยนทำเลที่ตั้งโครงการให้ครอบคลุมพื้นที่ใกล้เคียงดังกล่าวด้วยเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ ในการปรับเปลี่ยนที่ตั้งโครงการนั้น อาจมีการกำหนดกรอบและขอบเขตในการประเมินค่าใช้จ่ายเพื่อการปรับแผนงานเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้า โดยต้องใช้จ่ายให้เหมาะสมและใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นต่อการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่รอบๆ พื้นที่ใกล้เคียงดีขึ้น

ในการเสนอปรับแผนการดำเนินงานนั้น ผู้ว่าการจังหวัดอาจสอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่น หรือผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทหลักในการทำงานภายใต้การปรับแผน และบุคคลที่มีความคาดหวังให้มีการจัดหาแหล่งผลิตพลังงานขึ้น โดยในการปรับแผนงานต้องให้มีความสอดคล้องกับแผนงานพัฒนาภูมิภาค และต้องสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ดีในภูมินาณนั้น และเมื่อดำเนินการปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานเป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว จะต้องเสนอรัฐมนตรีที่มีอำนาจตามบทบัญญัติข้างต้น ให้ความเห็นชอบในแผนการดำเนินงาน โดยการปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า ในการดำเนินการภายใต้การปรับแผนตามกฎหมายและกฎหมายอื่น ๆ จะต้องร่วมมือกันทั้งระดับรัฐส่วนกลางและระดับท้องถิ่น รวมถึงบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

สำหรับเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือที่เป็นสาระสำคัญนั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 ว่า ให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐอาจให้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น เพื่อให้เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการทำงานภายใต้การปรับสภาพพื้นที่ตั้งโครงการ ส่วนมาตรา 8 บัญญัติว่า เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะให้บริการที่

เหมาะสมกับงานภายใต้การปรับเปลี่ยนที่ตั้งโครงการนั้น รัฐอาจยกทรัพย์สินบางอย่างให้เป็นของสาธารณะของท้องถิ่นเพื่อให้เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้

ความช่วยเหลือจากรัฐบาลด้านการคลัง การเงิน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 มีสาระสำคัญว่า เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแผนดำเนินงาน รัฐมนตรีมีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ ในการกำหนดสถานที่ตั้ง นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหาแหล่งพลังงานความร้อน และพลังงานน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า) มีอำนาจในการอนุมัติให้ปรับเปลี่ยนที่ตั้งโครงการ โดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายฉบับนี้ โดยอาจให้ผู้อำนวยความสะดวกด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดำเนินการแทนก็ได้ นอกจากนี้ มาตรา 11 กำหนดว่ากระบวนการและมาตรการอื่นที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี

นับได้ว่าการออกกฎหมายทั้งสามฉบับข้างต้นอย่างสอดคล้องรับกันเป็นขั้นตอน และเป็นระบบ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าในประเทศของตนได้เป็นอย่างดี โดยเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในญี่ปุ่นมากขึ้นทุกปี นับแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 จนถึงปัจจุบัน โดยมีจำนวนถึง 17 แห่งทั่วประเทศ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกฎหมายที่ใช้กับกรณีโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ ในส่วนนี้จะยกตัวอย่างสำหรับลักษณะโครงการที่ชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะสามารถนำงบประมาณไปใช้เพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและส่วนรวมนั้น มีหลายลักษณะ ได้แก่¹³

(1) โครงการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดภาระค่าใช้จ่ายไฟฟ้า (Benefit Projects) เป็นการลดภาระในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการใช้ไฟฟ้าของประชาชนแต่ละครัวเรือน รวมถึงบริษัทเอกชนในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้า ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ.2008 ประชาชนในเมืองคาริวาซากิ ในจังหวัดนีกาตะที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาริวะได้รับส่วนลดค่าใช้จ่ายไฟฟ้าประมาณร้อยละ 25 คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ 29,000 เยนต่อปี

(2) โครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค (Public Facilities Projects) เป็นการจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคขึ้นใหม่ เช่น ถนน ระบบน้ำประปา แหล่งการศึกษา สนามกีฬา หอประชุม

¹³ Masaomi Koyama, *Sustaining Government Support in Japan*, p. 19.

เป็นต้น และการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการจัดการระบบสาธารณสุขปโภค รวมถึง การบำรุงรักษาและซ่อมแซม

(3) โครงการด้านสวัสดิการและความช่วยเหลือ (Welfare Projects) เป็นการให้เงินช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสาธารณสุขและการแพทย์ การมอบเงินช่วยเหลือผู้ป่วยที่เป็นประชาชนในพื้นที่ การจัดสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ เช่น เงินช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ ทุนการศึกษาสำหรับเยาวชน เงินช่วยเหลือการรวมกลุ่มด้านอาชีพ รวมถึงการให้โอกาสแก่ประชาชนในพื้นที่ให้สามารถเข้าทำงานในโรงไฟฟ้า

(4) โครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Public Information Project) เป็นการดำเนินการด้านติดตามความปลอดภัยของกิจการโรงไฟฟ้า รวมถึงการให้ความรู้ความเข้าใจผ่านการบรรยาย การอภิปราย และการสื่อสารผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อการใช้ประโยชน์จากพลังงานไฟฟ้าประเภทนั้น ๆ เป็นต้น

(5) โครงการกระตุ้นภาคอุตสาหกรรมท้องถิ่น (Activation of Industries Project) เป็นการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนโรงงานและอุตสาหกรรมในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งโดยการสร้างความร่วมมือกับประชาชน เช่น กิจกรรมส่งเสริมภาคธุรกิจท้องถิ่น หรือ การให้ความช่วยเหลือการสร้างสวนอุตสาหกรรม (Industrial Park) ในพื้นที่ เป็นต้น

(6) โครงการน้ำทิ้งจากระบบหล่อเย็น (Warm Discharged Water Related Project) เป็นการจัดการน้ำภายหลังจากที่มีการใช้น้ำในระบบหล่อเย็นเพื่อช่วยให้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เย็นลง โดยน้ำจำนวนมหาศาลดังกล่าวจะถูกปล่อยจากระบบลงแหล่งน้ำ ซึ่งประชาชนอาจกังวลว่าน้ำที่ปล่อยออกมาจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการที่ให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการทำประมงในพื้นที่ดังกล่าว เช่น กิจกรรมส่งเสริมการขายพันธุ์สัตว์ทะเล การวิจัยผลกระทบต่อระบบนิเวศ เป็นต้น

(7) โครงการส่งเสริมและฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น (Local Economy Revitalization Project) เป็นการให้งบประมาณเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี และแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของเกาหลีใต้

จากการค้นคว้าของผู้ศึกษาไม่ปรากฏว่าประเทศเกาหลีใต้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการโรงไฟฟ้าเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้

ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายลักษณะสำคัญของกฎหมายและนโยบายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งก่อนจะศึกษาในเรื่องดังกล่าว จำต้องเข้าใจถึงพัฒนาการโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายในประเทศ ก่อน ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าพบว่าเกาหลีใต้ได้เริ่มสนใจในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้เชิงพาณิชย์ ในช่วงปลาย ค.ศ. 1970 ถึงต้น ค.ศ. 1980 โดยในระยะแรกเป็นระยะเวลาแห่งการเริ่มต้นของการดำเนินการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้ โดยการจัดทำแผนการจัดการเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ในเชิงพาณิชย์ภายใต้การทำสัญญาแบบ Turnkey Basis ซึ่งหมายถึงกรณีที่ผู้รับงานรับผิดชอบในการให้บริการออกแบบ จัดหา ก่อสร้าง และติดตั้งงานด้านวิศวกรรมทั้งระบบอย่างครบวงจร ช่วงแรกรัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีการสั่งนำเข้าเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบระบายความร้อนด้วยน้ำอัดแรงดันสูง หรือ Pressurized Water Reactor Plan หรือ PWR Plant จากประเทศสหรัฐอเมริกา และต่อมาก็ได้นำเข้าเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบ CANDU จากประเทศแคนาดา ในระหว่างระยะเวลานี้ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้พิจารณาว่ากฎหมายภายในตลอดจนกฎระเบียบต่างๆที่ใช้บังคับกับการขออนุญาตดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังไม่ได้มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นระบบ ดังนั้น บริษัทเวสต์เฮาส์ ซึ่งเป็นบริษัทผู้ขายเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์จากประเทศแคนาดา จึงได้นำกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศแคนาดามาปรับใช้ในการทบทวนตรวจสอบการขออนุญาต รวมทั้งนำมาใช้เป็นข้อกำหนดในสัญญาที่ต้องปฏิบัติตาม¹⁴

ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 รัฐบาลได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทผู้รับเหมาต่างประเทศให้ก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Nuclear Reactor) ในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โกริ (Kori Nuclear Power Plant) ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งแรกของเกาหลีใต้ ในเบื้องต้น สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างได้แยกออกเป็นฉบับย่อยตามลักษณะงานที่ก่อสร้าง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในประเทศได้มีโอกาสเข้าร่วมในการก่อสร้างโครงการต่างๆ ในฐานะเป็นผู้รับจ้างช่วง ขณะเดียวกันก็มีการออกกฎระเบียบและใบอนุญาต และมีการจัดตั้งองค์กรที่มีชื่อว่าศูนย์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Center) (NSC) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 เพื่อเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่หลักในการกำกับ

¹⁴ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, รายงานผลโครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green judges): พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอส. จำกัด, หน้า 162.

ดูแล กำหนดระบบและหลักเกณฑ์วิธีการในการปฏิบัติงานทางด้านนิวเคลียร์ ซึ่งในเวลาต่อมามีองค์กรดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (Korea Institute of Nuclear Safety หรือ KINS) โดยใช้ระบบการออกใบอนุญาตเป็นสองขั้นตอน คือ การอนุญาตก่อสร้าง (Construction Permit) (CP) และการอนุญาตให้ดำเนินการ (Operating License) (OL) ซึ่งระบบการอนุญาตนี้ได้มีกฎหมายมาใช้กำหนดในเวลาต่อมา¹⁵

ต่อมา บริษัทไฟฟ้าเกาหลี หรือ เคปโก้ (Korea Electric Power Corp.) (KEPCO) เข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการและรับผิดชอบโครงการก่อสร้างทั้งหมด เริ่มจากการทำสัญญาก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Yonggwang ในปี ค.ศ. 1987 จนมาถึงโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Ulchin และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อื่นๆ ที่จะเกิดตามมาในอนาคต¹⁶

โดยสรุปแล้ว พัฒนาการของการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเกาหลีใต้สามารถพิจารณาได้เป็น 4 ช่วงสำคัญ ได้แก่¹⁷

ช่วงที่ 1 เป็นช่วงก่อนเริ่มโครงการ (Pre-project) โดยเป็นการเตรียมความพร้อมในการทำข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นการรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ เช่น การเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกในทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency - IAEA) และเป็นช่วงการตรากฎหมายภายในคือ รัฐบัญญัติพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Act) และการก่อตั้งกระทรวงพลังงานปรมาณู Atomic Energy Department (AED) ซึ่งต่อมาคือองค์การปฏิบัติตามแผนพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Power Program Implementing Organization) (NEPIO) นั้นเอง

ช่วงที่ 2 เป็นช่วงทำการตัดสินใจโครงการ (Project Decision-making) โดยเป็นช่วงเวลาที่มีความพร้อมในการเชิญผู้ประกอบการเข้าประมูลการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โรงแรก ในช่วงนี้มีการออกแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี เป็นแผนแรก มีการริเริ่มการคัดเลือกและประเมินสถานที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และมีการลงนามในสนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty) (NPT) อีกด้วย

ช่วงที่ 3 เป็นช่วงการก่อสร้าง (Construction) โดยเป็นช่วงเวลาที่มีความพร้อมในการทำข้อตกลงและดำเนินงานโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์โรงแรก เช่น ในปี ค.ศ. 1971 มีการลงนามใน

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164 - 165.

สัญญาก่อสร้างและดำเนินงานโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในรูปแบบ Turnkey Basis ซึ่งผู้รับงานจะรับผิดชอบในการให้บริการออกแบบ จัดหา ก่อสร้าง และติดตั้งงานด้านวิศวกรรมทุกระบบอย่างครบวงจร

ช่วง 4 ในช่วงนี้นับตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ถือเป็นช่วงที่มีการปรับปรุงแก้ไขระบบพื้นฐานโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และการบริหารจัดการโรงไฟฟ้ารวมถึงเรื่องการจัดการสารกัมมันตภาพรังสี เช่น มีการจัดตั้งศูนย์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Center) ให้เป็นหน่วยงานหนึ่งในสถาบันวิจัยพลังงานปรมาณูแห่งชาติ (Korea Atomic Energy Research Institute - KAERI) และมีการจัดตั้งสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งชาติได้ (KINS) ให้เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านเทคนิคความปลอดภัยในการดำเนินงานด้านนิวเคลียร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ

4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์

ในการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตให้ใช้อุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้นั้น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาและระเบียบซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the Minister of Science and Technology) ซึ่งมีข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้¹⁸

1. รัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนมีนาคมปี ค.ศ. 1985 และนับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันมีการแก้ไข 14 ครั้ง จำนวน 122 มาตรา โดยมีเนื้อหาในเรื่องพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์และข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัย

2. รัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์: รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี (Enforcement Decree of the Atomic Energy Act: Presidential Decree) รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์เป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางด้านเทคนิค (Technical Standards) ซึ่งจำเป็นในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1982

3. ระเบียบที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์: ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี (Enforcement Regulation of the Atomic Energy Act: Prime Ministerial Ordinance) ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดขั้นตอนในการออกใบอนุญาตและวิธีการยื่นคำร้องขออนุญาตดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รวมถึงรายละเอียดของแบบฟอร์มต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์และรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ข้อบังคับนี้ใช้บังคับเมื่อเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1983

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

4. ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the Minister of Science and Technology) เป็นประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนทางด้านเทคนิค (Technical Standards and Procedures) และรายละเอียดด้านเทคนิคต่าง ๆ ซึ่งนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1999 ถึงปัจจุบัน ได้มีประกาศลักษณะดังกล่าวบังคับใช้แล้วจำนวน 47 ฉบับ

สำหรับโครงสร้างการดำเนินงานเพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้ นั้น ยึดถือตามแนวคิดของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) (IAEA) ซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์” (Nuclear Safety) ว่า เกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการพัฒนาโครงการและการปฏิบัติการ ซึ่งหมายรวมถึง การเลือกที่ตั้งโรงงาน (Site Selection) การออกแบบโรงงาน (Design) การดำเนินการผลิต (Manufacturing) การก่อสร้างโรงงาน (Construction) การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Operation) การบำรุงรักษา (Maintenance) และการเลิกดำเนินการ (Decommissioning)¹⁹ นอกจากนี้ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์โดยหลักแล้วไม่เพียงแต่เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของสาธารณชน (Public health) และป้องกันอันตรายจากกัมมันตภาพรังสี (Radiation Hazards) เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย²⁰ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้ ปรากฏในรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) ซึ่งบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหลายที่เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ ทั้งนี้ในการกำกับดูแลและการอนุญาตให้ตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (Regulation and Licensing of Nuclear Power Plants) นั้น จะมีการนำรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) มาบังคับใช้ควบคู่กับรัฐกฤษฎีกา (Enforcement Decree) ระเบียบ (Enforcement Regulation) และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the Minister of Science and Technology)

โดยหลักการแล้ว หน่วยงานที่เดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Operating Organization) เป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงในความปลอดภัยของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ รัฐบาลโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นผู้รับผิดชอบทั่วไปในการให้หลักประกันว่า สุขภาพอนามัยของสาธารณชน (Public Health) ย่อมได้รับความคุ้มครองจากการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบ

¹⁹ การเลิกดำเนินการ เป็นกระบวนการด้านบริหารจัดการและด้านเทคนิคเพื่อยกเลิกการควบคุมโรงงานนิวเคลียร์บางส่วนหรือทั้งหมด เนื่องจากไม่มีการใช้งานอีกต่อไป โดยต้องให้มีความปลอดภัยต่อสาธารณชนและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว รวมถึงการลดปริมาณนิวเคลียร์กัมมันตรังสีที่ตกค้างอยู่ตามวัสดุและสถานที่ต่าง ๆ หลังจากเลิกดำเนินการ วัสดุบางส่วนสามารถนำกลับมาแปรใช้ใหม่ ใช้ซ้ำ หรือจัดเก็บเป็นกากกัมมันตรังสี ส่วนสถานที่ก็สามารถใช้ประโยชน์ด้านอื่นได้ ที่มา: ศัพท์นิวเคลียร์ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ <http://www.tint.or.th/tint-dict/dict00a.html#anr>.

²⁰ แหล่งข้อมูล http://www.kntc.re.kr/openlec/policy/part0/part0_contents.htm 23 February 2011.

ที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางปฏิบัติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะมอบหมายให้สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการทบทวนความปลอดภัย (Safety Reviews) และตรวจสอบอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ทั้งหลาย (Inspections for Nuclear Facilities) ตามรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ โดยผู้ยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะต้องยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับแบบของโรงงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Science and Technology) (MEST) ซึ่งสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) จะเป็นผู้ตรวจสอบเอกสารและแบบการก่อสร้าง โดยจะรายงานผลของการประเมินความปลอดภัยไปยังรัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้ จะมีคณะกรรมการความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Commission) (NSC) เป็นผู้พิจารณาอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้การอนุญาต (Permit) หรือออกใบอนุญาต (License) ให้กับผู้ยื่นคำร้องเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หรือไม่ แล้วแต่กรณี

ในระดับของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะมีการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Inspection and Enforcement) เพื่อให้แน่ใจว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการภายในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต โดยสำนักงานตรวจสอบประจำโรงงาน (Resident Inspectors Office) ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ที่ประจำการอยู่ในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่ละแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบประจำวัน (Daily Routine Inspections)

4.2.2 กฎหมายและนโยบายของเกาหลีใต้ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายในประเทศ

จากพัฒนาการข้างต้นในด้านพลังงานนิวเคลียร์ของเกาหลีใต้ ทำให้เห็นว่าเกาหลีใต้มีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติโดยเน้นด้านความปลอดภัยและความโปร่งใสของการดำเนินงานมีการกำหนดหน่วยงานดูแลรับผิดชอบที่ชัดเจนหลายหน่วยงาน สามารถประสานงานตรวจสอบ และประเมินผลใกล้ชิดกับภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีการก่อตั้งองค์กรเพื่อการสร้างความรู้ความเข้าใจ และนำไปสู่การยอมรับของประชาชนเกาหลีใต้ โดยจัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า องค์กรส่งเสริมพลังงานนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ หรือ Korea Nuclear Energy Promotion Agency (KONEPA)

เกาหลีใต้มีกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (The Administrative Information Disclosure Act, 1996) ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ด้านสิ่งแวดล้อมได้ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ก็ได้วางหลักว่าสิทธิที่จะรู้เป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการพูด อันรวมถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย ทั้งนี้ ประชาชนชาวเกาหลีใต้สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานของรัฐเพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ ซึ่งพนักงานที่รับเรื่องจะต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นภายใน 15 วัน กรณีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ประชาชนมีสิทธิที่จะให้เปิดเผยให้ได้รับทราบด้วย ซึ่งหากถูกปฏิเสธก็สามารถใช้สิทธิทางศาลต่อไปได้²¹

นอกจากนี้ ระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก็ได้ถูกนำมาใช้ในเกาหลีใต้มาตั้งแต่ ค.ศ.1977 และปรากฏเนื้อหาที่ชัดเจนมากขึ้นหลังจากการออกกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 (The Basic Environmental Preservation Act, 1993) และกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 (The Environmental Impact Assessment Act, 1993) ที่กำหนดขั้นตอนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของเกาหลีใต้นี้ จะอนุญาตให้ทุกคนที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีหลักสำคัญว่า เมื่อผู้ขอดำเนินโครงการเตรียมการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ผู้ขอดำเนินโครงการ ซึ่งในที่นี้ก็รวมถึงผู้ขออนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ด้วย ต้องรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนก่อน จึงจัดทำร่างของการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและเสนอต่อหน่วยงานภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมตามลำดับขั้น ซึ่งเมื่อหน่วยงานสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาครับร่างการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะประกาศภาพรวมของการประเมินดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบผ่านทางหนังสือพิมพ์ภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับ พร้อมจัดทำสำเนาแสดงไว้ในสถานที่ที่ประชาชนเข้าถึงร่างการประเมินดังกล่าวได้โดยง่าย หน่วยงานระดับภูมิภาคต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นครั้งสุดท้ายต่อร่างการประเมินฯ และนำเสนอไปยังผู้ดำเนินโครงการต่อไป²²

ดังนั้น จึงถือได้ว่า การที่ประชาชนเกาหลีใต้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายข้างต้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จ ซึ่งการพิจารณาแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะต้องคำนึงปัจจัยดังกล่าวเป็นสำคัญด้วย

²¹ So Byungchun, SJD Dissertation on Public Participation in South and North Korean Environmental Law [online], 5 January 2012. Available from <http://digitalscommons.pace.edu/lawdissertations/5.p41>. อ้างใน ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษากรณีดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 182.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

นอกจากประเด็นกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว นโยบายที่ชัดเจนก็มีส่วนสำคัญด้วย จาก การบรรยายโดย Mr. Moon Jae-do ซึ่งเป็นผู้อำนวยการทั่วไปหน่วยงานพัฒนาทรัพยากรด้าน พลังงานและนิวเคลียร์ (Director-General for Energy Resources Development and Nuclear Power) กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Knowledge Economy) ในการสัมมนาเรื่อง “Understanding Nuclear Power through Success Story of the Republic of Korea’s Nuclear Power Industry” ซึ่งจัดขึ้นโดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพลังงาน และสถาน เอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2554 ณ ห้องนราธิป กระทรวง การต่างประเทศ มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องการยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จากประชาชน สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้²³

แม้ว่าพลังงานนิวเคลียร์จะมีคุณสมบัติที่ดีกว่าพลังงานอื่นทั้งในด้านความมั่นคงของเชื้อเพลิง ต้นทุน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่โครงการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะสร้างได้ก็ต่อเมื่อ ได้รับการยอมรับจากประชาชนในประเทศเสียก่อน สำหรับประสบการณ์ของเกาหลีใต้ ในช่วงระหว่าง ปี ค.ศ. 1950 –1980 เป็นช่วงที่ไม่ค่อยมีแรงต้านจากประชาชน เนื่องจากรัฐบาลมีอำนาจมากและ มุ่งหวังผลการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก รวมทั้งประชาชนเกาหลีใต้ยังไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับ พลังงานนิวเคลียร์และความเสี่ยงของพลังงานนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1986 เกิดการ ประท้วงและไม่เห็นด้วยจากประชาชนทั้งต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งส่งผลให้ชะลอการสร้าง โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์หลายโรง และประท้วงการสร้างโรงเก็บกากกัมมันตรังสี ซึ่งทำให้ชะลอการ สร้างโรงเก็บดังกล่าวเป็นเวลาเกือบถึง 20 ปีตั้งแต่ ค.ศ. 1986 –2004 ทั้งนี้ สาเหตุที่ประชาชนไม่เห็น ด้วยเนื่องจากขาดการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการคัดเลือกสถานที่สร้าง โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เหมาะสม ประชาชนมีความรู้และข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับพลังงาน นิวเคลียร์ ขาดโครงสร้างด้านองค์กร งบประมาณ และกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาล จะต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และเก็บสถิติการดำเนินงานด้าน พลังงานนิวเคลียร์ที่ดี ในเกาหลีใต้

(2) สร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน โดยการบริหารงานที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

²³ สรุปและเอกสารประกอบการสัมมนา. Understanding nuclear power through success story of the Republic of Korea’s nuclear power industry. ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2554 เวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ <http://www.eastasiawatch.in.th/article.php?section=6&id=804>

(3) กำหนดขั้นตอนการตัดสินใจที่ยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ข้อมูลและหารือร่วมกัน และ

(4) สร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Incentives) สำหรับประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์เรื่องนิวเคลียร์ไม่ใช่เรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการและมุมมองด้านสังคมและวัฒนธรรมในการสื่อสาร โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่ให้ข้อมูลด้านความปลอดภัยและประโยชน์ของพลังงานนิวเคลียร์เป็นการเฉพาะ ในการนี้ ประเทศเกาหลีใต้ได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้น เรียกว่า Korea Nuclear Energy Promotion Agency (KONEPA) เพื่อทำหน้าที่สร้างความเข้าใจและความมั่นใจเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ และแก้ไขปัญหาการประท้วงและไม่เห็นด้วยกับกิจกรรมที่ KONEPA จัดทำ

ตัวอย่างกิจกรรมส่งเสริมความเข้าใจของประชาชน เช่น

- (1) กิจกรรม One day Teacher โดยผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลแก่นักเรียน
- (2) กิจกรรม Nuclear Power Plant Fam Tour โดยจัดให้ประชาชนไปดูงานที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์
- (3) กิจกรรม Nuclear Lecture โดยจัดการบรรยายให้แก่ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
- (4) กิจกรรม Nuclear Festival

การดำเนินการสร้างความเข้าใจของ KONEPA ในรูปแบบต่าง ๆ ถือว่าประสบความสำเร็จ โดยในปี ค.ศ. 2010 ชาวเกาหลีใต้ร้อยละ 71.1 เห็นว่าพลังงานนิวเคลียร์ปลอดภัย ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ.1997 ที่ชาวเกาหลีใต้เพียงร้อยละ 30.5 เห็นว่าพลังงานนิวเคลียร์ปลอดภัย รวมทั้งสามารถสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานเพิ่มเติมและได้รับการเห็นด้วยจากประชาชนในพื้นที่ให้สร้างโรงเก็บกากกัมมันตรังสี

แม้ไม่ปรากฏมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าของเกาหลีใต้ที่ชัดเจนเช่นเดียวกับของญี่ปุ่น แต่หากพิจารณาถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ของเกาหลีใต้แล้ว ทำให้เห็นว่า การแบ่งปันความรู้ ความเข้าใจ และข้อมูลข่าวสารด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านความปลอดภัยจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์นั้น นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดียิ่งที่ประเทศที่สนใจและพัฒนาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจนำไปปรับใช้

โดยสรุป โครงการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จได้เนื่องจากได้รับความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน โดยรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจน และมีการเตรียมความพร้อมสำหรับการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อย่างเป็นขั้นตอน ตลอดจนมีกฎหมายที่ช่วยเหลือชุมชนในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ในการดูแลด้านการสื่อสารกับประชาชนเป็นระบบและครอบคลุมในทุกด้านอีกด้วย

ในบทที่ 4 นี้ทำให้พบว่า กฎหมายและนโยบายด้านนิวเคลียร์ที่ชัดเจนจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชนยอมรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ดีขึ้น กรณีของญี่ปุ่นหากพิจารณาก่อนที่เกิดวิกฤตินิวเคลียร์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่าไดอิจิใน พ.ศ. 2554 ก็นับว่าญี่ปุ่นประสบความสำเร็จอย่างมากในการเดินตามแผนงานด้านนิวเคลียร์ที่ได้วางไว้ กฎหมายสามฉบับของญี่ปุ่นที่กล่าวถึงการเรียกเก็บภาษีการจัดทำบัญชีงบประมาณแบบพิเศษที่ไม่สามารถนำไปใช้ในทางอื่นได้นอกจากเรื่องการพัฒนาโรงไฟฟ้า และการนำเงินงบประมาณไปใช้กับพื้นที่แหล่งกำเนิดไฟฟ้าที่ชัดเจน นับเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะทำให้ภาคประชาชนที่มีส่วนได้เสียมีความเชื่อมั่นว่าตนจะได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากสาธารณชน หรือประชาชนทุกคนที่ใช้ไฟฟ้าอันเป็นผลมาจากการผลิตในพื้นที่ของตน ส่วนกรณีของเกาหลีใต้นั้น พบว่ามีจุดเด่นในด้านกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ความรู้ที่ได้รับจากกรณีของเกาหลีใต้คือการแบ่งปันข่าวสารข้อมูลที่เป็นจริงระหว่างรัฐ ประชาชนในประเทศ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างชัดเจนและเป็นธรรม ก่อนจะนำไปสู่การยอมรับการเดินหน้าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในแต่ละแห่ง หากประเทศไทยนำกฎหมายของทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้มาศึกษา เปรียบเทียบ และปรับใช้ให้เหมาะสมกับกรณีของไทย อาจส่งผลให้รัฐสามารถดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้และสามารถอยู่บนพื้นฐานการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง