

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก พร้อมกับการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคต เพื่อนำความเห็นที่ได้มาประกอบการจัดทำบทสรุปในการพิจารณาแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม และการจัดทำกฎหมายที่เหมาะสม ซึ่งจากการเก็บรวบรวมและดำเนินวิธีวิจัยทั้งสองลักษณะดังกล่าว สามารถสรุปผลการวิจัยรวมทั้งมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

8.1 บทสรุป

การพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของไทย โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านกฎหมาย พบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลักษณะใด ๆ ที่กล่าวถึงการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนที่ต้องเสียสละพื้นที่ตนให้รัฐเข้ามาดำเนินโครงการ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และความปลอดภัย มาตรการทางกฎหมายที่ว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะแก่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้จะส่งผลให้ชุมชนเข้าใจและเชื่อมั่นในการดำเนินการโครงการของรัฐมากขึ้น ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสม

การศึกษาแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ หรือ Public Benefit Sharing นี้ จะต้องทำความเข้าใจก่อนว่าเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ก่อนนำมาใช้ประกอบกับหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดประโยชน์สาธารณะ

ในการศึกษาหลักความเสมอภาคนั้น แม้ว่าโดยหลัก ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน แต่ในหลักความเสมอภาคก็มีข้อยกเว้น ที่ทำให้สามารถปฏิบัติแตกต่างได้โดยรัฐอ้างว่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักบริการสาธารณะของรัฐที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมให้เป็นไปโดยปกติสุข ทั้งหลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหากทุกคนต่างอ้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันแล้ว คงเป็นการยากที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ส่วนรวมสามารถอยู่ร่วมกันได้ เช่นเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่รัฐต้องการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานของประเทศและตอบสนองต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าที่สูงขึ้นของประชาชนในอนาคต การที่รัฐจะสามารถดำเนินโครงการนี้ได้โดยชอบควรดำเนินการในรูปแบบที่เรียกว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ” ที่จะต้องนำสิทธิประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่

ได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากพื้นที่ของประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ไปแบ่งให้แก่ชุมชนที่อยู่อาศัยรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

หลักเรื่องผลประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนนั้นกำหนดว่า ในบางครั้งการกระทำของรัฐนั้นอาจจะมีผลทำให้ปัจเจกชนบางคนหรือบางชุมชนถูกระทบสิทธิเสรีภาพหรือถูกละเมิด แต่ถ้าการนั้นได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือเมื่อเทียบกันแล้วสมประโยชน์มหาชนมากกว่าและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ปัจเจกชนผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นก็ไม้อาจโต้แย้งการกระทำดังกล่าวได้ ดังนั้นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการเป็นประการแรกหากต้องการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้อย่างแท้จริง นั่นคือการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรมเสียก่อน เพื่อกระจายหรือจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ทั้งผู้ได้รับประโยชน์ (ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ) ผู้ได้รับผลกระทบ (ประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่) โดยมีรัฐเป็นตัวกลางในการดำเนินการ

นอกจากหลักกฎหมายมหาชนที่ต้องนำมาพิจารณาเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะแล้ว หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยเฉพาะหลักกฎหมายการใช้ประโยชน์ หลักกฎหมายความปลอดภัย และหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็นับว่าเป็นหลักกฎหมายสำคัญเช่นกัน เนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะสภาพแวดล้อม วิถีชีวิตของประชาชน และความปลอดภัย สำหรับหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์คือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการที่สร้างความสมดุลให้กับการพัฒนาที่ต้องดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นหลักการที่สร้างความมั่นคงให้กับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังเป็นที่มาสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และหลักการป้องกันล่วงหน้า สามารถนำไปใช้ได้เกือบทุกขั้นตอนของการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ตั้งแต่การเลือกสถานที่จนถึงขั้นตอนเปิดเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ นอกจากนี้ ยังมีหลักการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งเป็นหลักการป้องกัน ควบคุม และจำกัดกิจกรรมที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ทุกกรณี นอกจากการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่อาจเกิดขึ้นแล้ว หลักการนี้ยังใช้กับการจัดทำรายงาน EIA ซึ่งนำมาใช้เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่นั้น ๆ อาจก่อให้เกิดปัญหาทางมลพิษ อันอาจถือว่าเป็นความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่รัฐจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนได้ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจะต้องไม่ละเลยหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

ในการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้พัฒนาเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มากกว่า 60 ปี แล้ว ระบบกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงมี

ความชัดเจนอยู่มาก และประเทศเกาหลีใต้ที่ได้พัฒนาเทคโนโลยีมาไม่นานนัก แต่ได้ก้าวกระโดดในเรื่องนี้อย่างมาก เพราะมีจุดเด่นเรื่องความร่วมมือของประชาชนและการสร้างความเข้าใจกับประชาชน ปัจจุบันหลายประเทศได้พึ่งพาความช่วยเหลือและเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้หลายประเทศด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลไทยโดยกระทรวงพลังงานเองก็มีความร่วมมือกับหน่วยงานด้านนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้อย่างใกล้ชิด

ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีกฎหมายสามฉบับที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะกรณีโรงไฟฟ้าโดยตรง หรือที่เรียกว่า Three Acts for Development of Power Source อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐให้การอุดหนุนทางด้านต่าง ๆ แก่ชุมชนที่ยินยอมให้จัดตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน โดยประกอบไปด้วยกฎหมายดังต่อไปนี้

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 การนำเงินงบประมาณจากบัญชีพิเศษเพื่อมาตรการเร่งรัดพัฒนาแหล่งไฟฟ้ามาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนรอบโรงไฟฟ้า

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระโดยรวมของกฎหมายสามฉบับข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งตอบแทนผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนที่ยอมให้มีการตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตนในลักษณะต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน

สำหรับประเทศเกาหลีใต้นั้น แม้ไม่ปรากฏมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าของเกาหลีใต้ที่ชัดเจนเช่นเดียวกับของญี่ปุ่น แต่หากพิจารณา

ถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายลักษณะต่าง ๆ แล้ว ทำให้เห็นว่า การแบ่งปันความรู้ ความเข้าใจ และข้อมูลข่าวสารด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลด้านความปลอดภัยจากการใช้พลังงาน นิวเคลียร์ นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดียิ่งที่ประเทศที่สนใจพัฒนาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควรจะต้องนำไปปรับใช้ และจากการค้นคว้ายังพบว่ารัฐบาลเกาหลีได้ดำเนินนโยบายที่สำคัญอันสะท้อนต้องการแบ่งปัน ผลประโยชน์สาธารณะจากกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Incentives) สำหรับประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับการประชาสัมพันธ์เรื่องนิวเคลียร์ ทางด้านสังคมและวัฒนธรรมในการสื่อสารและเมืองคักรหรือหน่วยงานที่ให้ข้อมูลด้านความปลอดภัย และประโยชน์ของพลังงานนิวเคลียร์เป็นการเฉพาะ

เมื่อเปรียบเทียบกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยแล้ว พบว่าแม้ว่าได้มีการเตรียมการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ด้วยนโยบายภาครัฐที่ไม่ชัดเจนทำให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและใช้พลังงานนิวเคลียร์ภายในประเทศยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร มีเพียงพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณู เพื่อสันติที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง แต่ยังไม่พบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยตรง ซึ่งเป็นโครงการที่แตกต่างจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐประเภทต่าง ๆ และจากการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายด้านพลังงาน และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพบว่าได้มีการบัญญัติหลักการบางประการอันนำไปสู่การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะได้ ทั้งเรื่องกองทุนพัฒนาไฟฟ้า หรือกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก

ปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่สมบูรณ์ การขาดนโยบายรัฐที่ชัดเจน หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ประสานงานกัน และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ล้วนแต่เป็นโจทย์ใหญ่สำหรับรัฐบาลประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งการชดเชยหรือบรรเทาผลกระทบจากทั้งปัจเจกบุคคล ทรัพย์สินส่วนรวมหรือสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตและชุมชน อันเกิดจากการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ระหว่างสามภาคส่วนสำคัญ คือ ภาครัฐ ประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้า และประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ สิ่งหนึ่งที่จะทำให้เกิดความชอบธรรมกับการดำเนินการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ คือ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังได้รวบรวมข้อมูลว่าประชาชนในพื้นที่จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่า สิทธิประโยชน์ที่ตนต้องการจากโรงไฟฟ้าในพื้นที่คือเรื่องใดบ้าง ส่วนใหญ่จะแบ่งได้เป็น ผลประโยชน์ที่อยู่ในรูปตัวเงิน และไม่ใช้ตัวเงิน อาทิ การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้า การยกเว้นภาษีบางประเภท เงินทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น สิทธิการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมด้านอาชีพ การจ้างงานโดยให้สิทธิคนในท้องถิ่นก่อน การประกันสุขภาพ ฯลฯ เป็นต้น รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่ได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญในเชิงพื้นที่ว่ามีความคิดเห็นเป็นประการใดในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจากกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และจากผลที่ได้พบว่าต่างยอมรับว่าหากมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสมอย่างแท้จริงแล้ว อาจทำให้โครงการประสบ

ผลได้ อย่างไรก็ตาม ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการแบ่งปันข้อมูลและข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ

ข้อมูลที่ได้สรุปข้างต้นจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอในการจัดทำมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสม และอาจนำมาซึ่งการยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประชาชนในที่สุดก็เป็นได้

8.2 ข้อเสนอแนะ

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นับเป็นโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีทั้งผู้สนับสนุนและต่อต้าน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ ที่ผ่านมากลุ่มต่อต้านอ้างเหตุที่ตนไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับโครงการเลย ทุกอย่างเป็นไปตามนโยบายของภาครัฐทั้งสิ้น ดังนั้น การพิจารณาแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย จะเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อนำไปใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเสมือนตัวแบบของการดำเนินการเบื้องต้นที่จะทำให้ประชาชนเริ่มที่จะรับฟังภาครัฐต่อไป หากกล่าวในแง่ลบ อาจถูกกล่าวหาว่าเป็นการใช้ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์มาชักจูงให้ประชาชนในพื้นที่ยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งการอธิบายหรือตั้งต้นการพูดคุยกับประชาชนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องให้ยอมรับในหลักของการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว อาจนำไปสู่ทางออกของปัญหาการขาดแคลนพลังงานของประเทศได้ ไม่ว่าจะประชาชนที่เกี่ยวข้องจะยอมรับในตอนท้ายหรือไม่ก็ตาม

ข้อเสนอแนะตามหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถแยกเป็นข้อเสนอสองส่วนด้วยกัน คือ (1) ข้อเสนอในภาพรวมที่รัฐต้องเร่งสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะและนำไปเผยแพร่ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ และ (2) ข้อเสนอเฉพาะประเด็นการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะโดยการแก้ไขกฎหมายเดิมและจัดทำกฎหมายใหม่ว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ดังนี้

8.2.1 ข้อเสนอแนะในภาพรวม

ที่ผ่านมา การดำเนินกิจการของรัฐใดๆ มักอ้างคำว่า "ประโยชน์สาธารณะ" ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ที่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นสำคัญ โดยเฉพาะผลประโยชน์สาธารณะนั้นเกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในอันที่จะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมทั้งในทางความมั่นคง ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือการสาธารณสุข

พื้นฐานทั้งหลาย แต่ว่าผลประโยชน์สาธารณะดังกล่าวไม่ใช่ทุกคนในสังคมจะได้รับเท่าเทียมกันไม่เพียงแต่สามารถตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอ และประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจจะได้รับประโยชน์เช่นว่านั้นไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นรัฐจึงต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจ หรือสร้างองค์ความรู้ในเรื่องนี้ให้มากขึ้น

การที่รัฐจะดำเนินการเพื่อให้ทุกคนในสังคมเกิดความพอใจหรือได้รับประโยชน์จากการกระทำของรัฐที่เท่าเทียมกันนั้น หรือมีความเสมอภาคกันนั้น คงเป็นเพียงทางทฤษฎีที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หรือเป็นไปได้โดยยาก แต่แม้ว่าการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนได้แต่ก็ต้องสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม รัฐจำเป็นต้องทำแม้ว่าจะสร้างผลกระทบให้แก่ปัจเจกชนหรือกลุ่มคนกลุ่มใดก็ตาม ทั้งนี้ รัฐจะต้องอธิบายแนวทางที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวลงได้ สิ่งหนึ่งนั่นคือ การอธิบายถึงหลักการและแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้าใจอย่างถ่องแท้

แนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้น ถือได้ว่าเป็นขอบเขตที่กว้างที่สุดของการใช้กฎหมายมหาชน กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปเพื่อจัดทำหรือรักษาประโยชน์สาธารณะเท่านั้น การจัดองค์กรและการให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐให้อำนาจเหนือปัจเจกชน จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการกระทำใดที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ รัฐหรือองค์กรของรัฐจะกระทำไม่ได้ แนวความคิดนี้ได้สะท้อนในเรื่องของการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากมองในทางตรงข้าม การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ ก็จะสามารถนำมาอธิบายกับกลุ่มคนหรือชุมชนกลุ่มน้อยที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้ ว่ารัฐและคนในสังคมไม่ได้ทอดทิ้ง หรือผลักดันให้กลุ่มคนเหล่านั้นต้องอยู่บนความเสี่ยง เพียงเพื่อการอ้างว่า “ประโยชน์สาธารณะ” การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะนี้ จะทำให้ผู้ได้รับผลกระทบมีความรู้สึกเท่าเทียมกับผู้ได้รับประโยชน์อื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ก็จะเข้าใจและยอมเสียสละประโยชน์บางประการตอบแทนให้กับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ สังคมจึงเกิดความประนีประนอมทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากันเพื่อประเทศพัฒนาต่อไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน

8.3. ข้อเสนอเฉพาะประเด็นการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ

8.3.1 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมให้เอื้อต่อการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ผลจากงานวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า ดำเนินการวิจัยโดย คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการประกอบกิจการพลังงาน เมื่อ พ.ศ. 2555 ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับในด้านเศรษฐศาสตร์ คือ (1) การให้ทุนแก่ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าในแต่ละหลังคาเรือน (2) การให้ทุนแก่ชุมชนที่อยู่ในบริเวณโดยรอบโรงไฟฟ้า (3) การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า (4) การให้เงินทุนสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับโรงไฟฟ้า รวมถึงรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากทั้งห้ารูปแบบ ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า หากจะนำเอาหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะมาปรับใช้กับข้อเสนอทั้งห้าประการของงานวิจัยข้างต้น จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้เอื้อต่อการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะได้ แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการกำหนดมาตรการใด ๆ ในการสร้างให้เกิดความมั่นคงและความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าได้โดยให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนรอบโรงไฟฟ้า ในประเด็นนี้จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 7 (6) ที่แต่เดิม บัญญัติว่า “6) กำหนดให้ปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้พลังงาน ชุมชนท้องถิ่น ประชาชน และผู้รับใบอนุญาตในการมีส่วนร่วม เข้าถึง ใช้ และจัดการด้านพลังงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย” โดยเพิ่มคำว่า “ประชาชนรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ให้ชัดเจน รวมทั้ง ในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ให้สามารถดำเนินการออกมาตรการใด ๆ เพื่อเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้

(2) ประเด็นการกำหนดความหมายของคำว่า “ชุมชน” ที่จะได้รับทุนชุมชน ในประเด็นนี้จะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เช่นเดียวกับการให้ทุนแก่ประชาชนข้างต้น แต่จะต้องกำหนดความหมายของชุมชนที่จะได้รับทุนให้ชัดเจนว่าเป็นชุมชนที่จะมีสิทธิได้รับทุนดังกล่าว ทั้งนี้ อาจระบุไว้ในพระราชบัญญัติข้างต้นว่า ชุมชนที่จะมีสิทธิได้รับทุนชุมชนนี้จะต้องเป็น “ชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์” เท่านั้น

(3) ประเด็นผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการได้รับส่วนลดค่าไฟฟ้าที่จำกัดเฉพาะผู้ใช้พลังงานผู้รับใบอนุญาต และผู้ด้อยโอกาส โดยไม่มีการระบุถึงประชาชนรอบโรงไฟฟ้า และชุมชนท้องถิ่นไว้ ในการได้รับส่วนลดค่าไฟฟ้านี้ จะต้องแก้ไขปรับปรุงมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยระบุให้ “ชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์” เป็นกลุ่มประชาชนที่อาจได้รับการให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าด้วย

(4) ประเด็นการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนจากการที่โรงไฟฟ้าให้เงินสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นนี้ ควรเพิ่มมาตรการหรือวิธีการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่เป็นเงินสนับสนุนหรือเงินที่ได้จากการบริจาคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างโปร่งใส

มากขึ้น รวมทั้ง การสร้างจิตสำนึกเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนให้เกิดขึ้นกับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้น

(5) ประเด็นการตีความความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” ที่จะสามารถเข้ามาลงทุนร่วมกับโรงไฟฟ้า จะต้องกำหนดความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” ที่สามารถเข้ามาลงทุนกรณีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ชัดเจนว่าเป็นท้องถิ่นในลักษณะใด ทั้งนี้ อาจหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชน หรือชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าก็ได้ ซึ่งอาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เมื่อได้เพิ่มเติมการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในรูปแบบของการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นร่วมลงทุนไว้เป็นมาตรการหนึ่งที่จะสร้างความมั่นคงและน่าเชื่อถือในระบบไฟฟ้า อันเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

8.3.2 การออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่โดยรอบแล้ว ยังสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการค้าอย่างมหาศาลสำหรับประเทศด้วย ดังนั้น การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจะต้องเป็นกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เท่านั้น ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ลักษณะกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศญี่ปุ่นน่าจะเป็นตัวแบบที่น่าสนใจที่ประเทศไทยจะนำมาปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย โดยนำเอาผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาพิจารณาประกอบด้วย ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องแยกออกเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นก็ได้ หากแต่นำเอาแนวคิดและวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะทั้งสามขั้นตอนนี้ รวมเข้าไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยอาจเรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ พ.ศ.” โดยมีสาระสำคัญสามส่วนหลัก คือ

(1) หมวดว่าด้วยที่มาของเงินกองทุนพัฒนาพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อันเป็นการกล่าวถึงที่มาของแหล่งเงินกองทุนเพื่อนำไปใช้ในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาจเป็นรูปแบบของการเก็บภาษีจากผู้ประกอบการ และผู้ใช้ไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งนั้น หรือเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนเท่าใดต่อปี ซึ่งจะทำให้กองทุนมีความเข้มแข็ง ต่อเนื่อง ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ชัดเจนและมีส่วนร่วมจากประชาชนให้มากที่สุด โดยนำเอาข้อดีและข้อเสียของการจัดตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 มาพิจารณาประกอบด้วย

(2) หมวดว่าด้วยการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดสรรเงินในกองทุนให้แก่พื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่ละแห่งเป็น

จำนวนเท่าใด โดยพิจารณาจากจำนวนกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้ พื้นที่และขนาดของโรงไฟฟ้า จำนวนประชากรเป็นต้น ระยะห่างที่บ้านเรือนของตนอยู่ห่างจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทั้งนี้ ควรกล่าวถึง คณะกรรมการบริหารโรงไฟฟ้าที่มีตัวแทนของประชาชนร่วมด้วย ซึ่งในอนาคตอาจกำหนดให้ ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อย หรือถือหุ้นครัวเรือนก็ได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานปกครองท้องถิ่นอาจเข้ามาร่วมในการบริหารจัดการโรงไฟฟ้าด้วยก็ได้เช่นกัน ซึ่งมีความเป็นไปได้อย่างมาก เนื่องจากเป็นผลการวิจัยที่ได้จากประชาชนในพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า

(3) หมวดว่าด้วยการใช้เงินกองทุนพัฒนาพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ บทบัญญัติในหมวดนี้จะ เป็นส่วนสำคัญยิ่ง เพราะตรงกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นกล่าวถึงการจัดการผลประโยชน์ สาธารณะที่ได้รับจากหมวดที่ 1 และหมวดที่ 2 ให้แก่ชุมชนและครัวเรือนที่อยู่รอบพื้นที่โรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ โดยแบ่งเป็น 4 ด้านสำคัญ คือ

- **ด้านเศรษฐศาสตร์** (ผลประโยชน์ในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน) ซึ่งได้แก่ (1) การให้หุ้นแก่ ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าในแต่ละหลังคาเรือน (2) การให้หุ้นแก่ชุมชนที่อยู่ในบริเวณโดยรอบ โรงไฟฟ้า (3) การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าแก่ประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า (4) การให้เงินทุนสนับสนุนการ ทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับ โรงไฟฟ้า ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่ประชาชนจะยอมรับ เนื่องจากเป็นผลการวิจัยที่ได้รับจากประชาชน ในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย รวมทั้งสามารถสะท้อนหลักกฎหมายมหาชน สำคัญได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม อีกทั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังเปิดโอกาสให้รัฐและ เอกชน ซึ่งในที่นี้ก็หมายถึงประชาชนรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สามารถลงทุนหรือได้ประโยชน์ที่เท่าเทียม กัน ซึ่งจะดำเนินการในลักษณะหรือรูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะใด ก็ขึ้นอยู่กับ ความพร้อมของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ

- **ด้านสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ ความร่วมมือในการอนุรักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมรวมทั้งภาครัฐและเอกชน

- **ด้านการมีส่วนร่วม** ได้แก่ การแบ่งปันข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและการตัดสินใจ ดำเนินการภายในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมภาษณ์

- **ด้านวิถีชีวิตและชุมชน** (ผลประโยชน์ในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน) ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ และเกษตรกรรม สวัสดิการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล การส่งเสริมและสนับสนุนความ เข้มแข็งของชุมชน การส่งเสริมการศึกษาด้านวิศวกรรมนิวเคลียร์ และการจัดตั้งกองทุนประกันภัย เป็นต้น โดยอาศัยข้อมูลจากงานวิจัยที่ผ่านมาและประสบการณ์จากการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า และกองทุนสิ่งแวดล้อมมาเป็นฐานหลักในการนำไปใช้ ทั้งนี้ อาจนำรูปแบบของประเทศญี่ปุ่นมาเป็น ตัวอย่างประกอบด้วย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติที่จะจัดทำขึ้นนี้ อาจระบุถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบให้ชัดเจนด้วย ตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และกำหนดบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความปลอดภัยให้ชัดเจนด้วย ดังที่ประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้อย่างมาก อย่างไรก็ตาม ต้องเน้นความสำคัญของแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ และลักษณะและรูปแบบการจัดการผลประโยชน์สาธารณะเป็นประเด็นหลักของกฎหมายฉบับดังกล่าว ประเด็นอื่น ๆ ถือเป็นประเด็นลำดับรอง

ข้อเสนอแนะจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่จะทำให้รัฐเตรียมการเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคตได้อย่างเหมาะสม โดยการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในเรื่องนี้จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามแนวคิด ทฤษฎีที่ได้ศึกษาไว้ได้นั้น ภาครัฐจะต้องมีความชัดเจนและความจริงจังในหลายประการ โดยเฉพาะความชัดเจนของนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มักเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสสังคมและการเมืองไทย ทำให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจริงจังและต้องไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง มีการดำเนินการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีต้องยอมรับว่าประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพราะสร้างปัญหาด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม หากสามารถสร้างให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการดำเนินการของรัฐมากขึ้นแล้ว การดำเนินโครงการของรัฐขนาดใหญ่ต่าง ๆ นอกเหนือจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็จะสามารถประสบความสำเร็จได้ไม่ยาก