บทที่ 1

บทนำ

สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ปัญหาพลังงานขาดแคลนเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นการที่ราคาน้ำมันสูงขึ้น หรือพลังงานจากก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งอาจหมดสิ้นไปในอนาคตอันใกล้นี้ ในขณะที่พลังงานทดแทนจากธรรมชาติ เช่น พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ หรือ พลังงานชีวภาพล้วนแต่ไม่สามารถพัฒนาให้เกิดการผลิตไฟฟ้าให้ทันต่อความต้องการใช้ของประชาชนได้ พลังงานนิวเคลียร์จึงถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่รัฐบาลไทยตัดสินใจนำมาแก้ไขปัญหาวิกฤติพลังงานดังกล่าว การใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์นั้น ได้มีการพัฒนามาเป็นเวลานานทั้งด้านการแพทย์ เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมต่างๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 - 1990 ประเทศในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาและยอมรับการใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ แม้ว่าพบปัญหาในเรื่องความปลอดภัยและการจัดเก็บกากนิวเคลียร์ภายหลังที่ใช้แล้วก็ตาม เพราะหากเกิดอุบัติเหตุแล้วจะมีความเสียหายอย่างมหาศาล สำหรับประเทศไทยแนวคิดการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด หากย้อนกลับไปในช่วงปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลสมัยนั้นได้เคยอนุมัติโครงการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาด 600 เมกกะวัตต์ ที่บริเวณพื้นที่อ่าวไผ่ จังหวัดชลบุรีมาแล้ว แต่ประชาชนในพื้นที่ได้คัดค้าน เนื่องจากหวั่นเกรงความปลอดภัยและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติแห่งใหม่ในอ่าวไทย โครงการดังกล่าวจึงเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อีกครั้ง และได้พื้นที่ที่เหมาะสมหลายแหล่ง เป็นผลให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้นำมาบรรจุอยู่ในแนวทางการพัฒนาพลังงานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) แต่รัฐบาลในสมัยนายชวน หลีกภัย ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติและพลังงานทดแทน และได้มีการนำเข้าพลังงานจากประเทศเพื่อนบ้าน จึงทำให้ไม่มีการบรรจุโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ในแผนการผลิตไฟฟ้าของประเทศแต่อย่างใด จนกระทั่งได้เกิดปัญหาการขาดแคลนพลังงานขึ้นในช่วง พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2550 รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร จึงได้ทบทวนแนวคิดการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นมา ซึ่งเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดเตรียมแผนการดำเนินงานต่างๆ รวมถึงการปรับปรุงและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ และเข้าใจการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ให้มากขึ้น และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา รัฐบาลทุกสมัยได้อนุมัติงบประมาณจำนวนมากเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้เกิดขึ้นได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ (Power Development Plan : PDP) อันเป็นแผน

ที่รองรับนโยบายเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานไฟฟ้าของกระทรวงพลังงาน และเป็นแผนจัดหาไฟฟ้าในระยะยาวให้เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าต้องใช้ระยะเวลานานประมาณ 3 - 5 ปี ขึ้นอยู่กับประเภทโรงไฟฟ้า

แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศจึงเป็นแผนการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้าของประเทศในอนาคต 15 - 20 ปี ซึ่งจะมีการทบทวนแผนดังกล่าวเมื่อมีการปรับปรุงค่าพยากรณ์ความต้องการพลังไฟฟ้าให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ในแผนดังกล่าวจะระบุค่าพยากรณ์ความต้องการพลังไฟฟ้า ซึ่งมีความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ หากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้ามีความถูกต้องและแม่นยำ จะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังระบุถึงโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ถ่านหินและนิวเคลียร์ โครงการขนาดเล็ก ทั้งที่เป็นระบบ Cogeneration และพลังงานหมุนเวียน รวมถึงเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิต การขยายระบบส่งไฟฟ้า ประมาณการเงินลงทุนการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า ผลกระทบค่าไฟฟ้า และปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น ฯลฯ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการตามแผน PDP 2010 ซึ่งเป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2553 – 2573

เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2554 ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวและเกิดคลื่นสึนามิทางชายฝั่งทะเลตะวันออกของประเทศญี่ปุ่น ทำให้เกิดปัญหาอย่างรุนแรงต่อเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่กำลังเดินเครื่องภายในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกุชิมะไดอิจิ (Fukushima Daiichi) ในจังหวัดฟุกุชิมะ (Fukushima Prefecture) และเกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสี ส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องอพยพออกจากพื้นที่และส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมจากการปนเปื้อนสารกัมมันตภาพรังสี เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดกระแสตื่นตระหนกเกี่ยวกับการมีและการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไปทั่วโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยด้วยเช่นกัน กระทรวงพลังงานจึงเสนอให้รัฐบาลไทยปรับแผนและเลื่อนกำหนดการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบในเชิงพาณิชย์ของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2553 - 2573 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า แผน PDP 2010) ออกไปก่อน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับการปรับปรุงแผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงเป็นครั้งที่ 2 ตามมติคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ โดยจะเลื่อนแผนดำเนินการก่อสร้างออกไปอีก 3 ปี จากแผนเดิมที่โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โรงแรกจะผลิตกระแสไฟฟ้าเข้าระบบในปี พ.ศ. 2563 เลื่อนออกไปเป็นปี พ.ศ. 2566 เพื่อให้มีการทบทวนมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety) และการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น ด้านกฎหมาย (Legislative Framework) ด้านการกำกับดูแล (Regulatory Framework) และด้าน

ความเกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Involvement) เป็นต้น รวมถึงการเตรียมแผนรองรับเพิ่มเติมอื่นๆ[1]

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555 สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน ได้พิจารณาแผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 และได้จัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2555 - 2573 (แผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3) เสนอต่อรัฐบาลซึ่งต่อมาก็ได้รับความเห็นชอบให้ใช้แผนดังกล่าว ทั้งนี้ แผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 นี้ ยังคงบรรจุโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จำนวน 2 โรง กำลังผลิตโรงละ 1,000 เมกกะวัตต์ เป็นโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่จะดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2563 - 2573 เพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าและทดแทนโรงไฟฟ้าเก่าที่หมดอายุในอนาคต โดยมีสมมติฐานในการจัดทำแผน PDP 2010 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 คือ ให้มีการจัดหาไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 5 ของกำลังผลิตทั้งหมดในระบบ แผนดังกล่าวได้เลื่อนกำหนดโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกไปเพื่อเข้าระบบได้อย่างแท้จริงในปี พ.ศ. 2569 คือ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กฟผ. เครื่องที่ 1 กำลัง 1,000 เมกกะวัตต์ ชนิดเชื้อเพลิงยูเรเนียม และในปี พ.ศ. 2570 คือ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กฟผ. เครื่องที่ 2 กำลัง 1,000 เมกกะวัตต์ ชนิดเชื้อเพลิงยูเรเนียมเช่นกัน[2] โดยโครงการดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการโรงไฟฟ้าใหม่ที่ระบบไฟฟ้าต้องการในแต่ละปี เพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนที่เพิ่มขึ้น และทดแทนโรงไฟฟ้าเก่าที่หมดอายุ

ตารางที่ 1[3]
กำลังผลิตไฟฟ้าใหม่ ช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2573

ลำดับ	ประเภทโรงไฟฟ้า	กำลังผลิตไฟฟ้า (เมกกะวัตต์)
1	โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน	9,481
2	การรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน	5,099
3	โรงไฟฟ้าระบบโคเจนเนอเรชั่น	6,746
4	โรงไฟฟ้ากังหันแก๊ส	750
5	โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม	25,451
6	โรงไฟฟ้าถ่านหิน	4,400
7	โรงไฟฟ้านิวเคลียร์	2,000
รวม		**55,130**

[1] สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, สรุปแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (PDP 2010) พ.ศ. 2555 – 2557 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3), หน้า 1.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

[3] เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

แม้ว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วางแผนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ตาม ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง นอกจากความกังวลต่ออันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นอุบัติเหตุจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว สิ่งที่ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์กังวล คือ การเกิดผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง เช่น ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม การประกอบอาชีพ และสุขภาพ เป็นต้น เพราะการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ย่อมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาวะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพียงแต่ผลกระทบนั้นจะมากหรือน้อยและอยู่ในระดับที่ชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงจะสามารถยอมรับได้หรือไม่ เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ด้านความมั่นคงทางพลังงานที่จะเกิดขึ้นจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว และเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบและความสูญเสียด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นแล้ว พบว่ามีความคุ้มค่าต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อาจเรียกได้ว่าเป็น “ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนใหญ่ แต่สิ่งที่เป็นปัญหาคือจะดำเนินการอย่างไรที่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ซึ่งหมายถึงผู้ที่อาศัยอยู่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยอมรับว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันประชาชนนอกพื้นที่โรงไฟฟ้า ซึ่งหมายถึงผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไปที่ไม่ได้อยู่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ยอมรับว่ายังคงมีชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ต้องได้รับผลกระทบหลายด้านจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ ซึ่งอาจเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง รวมถึงการสร้างหลักประกันว่าประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะได้รับสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมและคุ้มค่าจากการให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำสาธารณูปโภคต่างๆ ในประเทศไทยและในหลายประเทศพบว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่กำหนดจากบนลงล่าง (top-down) ไปสู่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยมีการศึกษาและตัดสินใจของผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาเท่านั้น ซึ่งวิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้อาจจะทำได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากกระบวนการคิดและตัดสินใจเกี่ยวข้องกับบุคคลในวงจำกัดเฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้รับผิดชอบเท่านั้น แต่กระบวนการลักษณะนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เนื่องจากแม้จะหาข้อยุติสำหรับปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกิดขึ้น แต่ข้อยุติที่เกิดขึ้นอาจจะก่อให้เกิดปัญหาประการอื่นตามมาจากวิธีการแก้ไขในลักษณะดังกล่าว สาเหตุของปัญหานั้นอาจจะมีได้หลายประการ เช่น ข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจไม่ครบถ้วนหรือไม่รอบด้าน การทำความเข้าใจสภาพปัญหาไม่ถ่องแท้เนื่องจากไม่เข้าใจสภาพปัญหาของประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบบางฝ่ายทำให้การกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ หรืออาจจะเกิดจากการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างมีอคติเนื่องจากต้องการให้เกิดผลหรือวิธีการลักษณะหนึ่งลักษณะใดโดยเฉพาะ เป็นต้น

หอสมุดกลาง สำนักงานวิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในทางกลับกัน หากรัฐสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ด้วยวิธีการที่ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ที่จะกำหนดมาตรการหรือการดำเนินการใดๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อบุคคลกลุ่มนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่เป็น "ประชาธิปไตย" มากที่สุดวิธีการหนึ่ง เนื่องจากประชาชนที่ต่อไปอาจจะต้องตกอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น หรือถูกบังคับจากมาตรการ กฎหมายหรือระเบียบ สามารถมีสิทธิมีเสียงในการดำเนินการของรัฐในเรื่องดังกล่าวด้วย ช่วยสะท้อนภาพปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นและแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง อันอาจนำมาสู่ความสำเร็จในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการมีส่วนร่วมนี้ มีข้อคิดและข้อพิจารณาหลายประการเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจจะเป็นเพียง "รูปแบบ" ของการสร้างภาพเพื่อนำมาใช้สร้างความชอบธรรมให้แก่หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบในการนำมาอ้างว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว โดยมิได้มีเจตนาหรือความต้องการที่จะทำความเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และมีการกำหนด "ผลสุดท้าย" เอาไว้ล่วงหน้าว่าจะดำเนินการไปในลักษณะหรือทิศทางใด นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญต่อโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว การที่ประชาชนในประเทศที่มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะยอมรับให้รัฐเข้าไปตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่ของตนได้นั้น รัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมให้ประชาชนยอมรับการใช้ประโยชน์ที่จะได้รับจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่จะเกิดขึ้น ที่ผ่านมาได้มีแนวคิดต่อต้านโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่เรียกว่า "ต้องไม่ใช่ในสวนหลังบ้านของฉัน" (Not in My Back Yard: NIMBY) เกิดขึ้นพร้อมกันทั่วโลก โดยเฉพาะในการต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

นอกจากประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของรัฐจะมีความสำคัญอย่างยิ่งดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว แนวคิดทางกฎหมายที่เหมาะสมในการสร้างรูปแบบตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ที่ต้องเสี่ยงภัยจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยการจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์บางประการที่มาจากประชาชนส่วนใหญ่ให้กับกลุ่มประชาชนกลุ่มเสี่ยงภัยนี้ น่าจะเป็นสิ่งแรกที่ต้องดำเนินการภายหลังการดำเนินการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริงแล้ว แนวทางกฎหมายที่ว่านี้ จะมีลักษณะที่เรียกว่า "การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing)" ซึ่งสามารถนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาประกอบกับแนวคิดทางกฎหมาย โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ได้กล่าวกันอย่างกว้างขวางในทางกฎหมายมหาชนมาอธิบายลักษณะดังกล่าว ก่อนที่จะนำไปใช้เพื่อสร้างกรอบแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เหมาะสมต่อไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องการศึกษาบริบทของการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของไทย โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านกฎหมาย จากข้อมูลที่ได้ค้นคว้าพบว่าประเทศไทยยังไม่มีแนวคิดทางกฎหมายลักษณะใดๆ ที่กล่าวถึงการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนรอบพื้นที่โครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และความปลอดภัยไม่มากก็น้อย ซึ่งหากสังคมไทยเข้าใจความหมายและความสำคัญของแนวคิดทางกฎหมายที่ว่าด้วย

การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ อันเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ประกอบกับแนวคิดทางกฎหมายเพื่ออธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงกรณีโรงไฟฟ้า โดยยังคงรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ขณะเดียวกันเป็นแนวคิดที่จะคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเสมอภาคและมีส่วนร่วมให้แก่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เหมาะสมและชัดเจนแล้ว อาจส่งผลให้ประชาชนทุกฝ่ายเชื่อมั่นในการดำเนินการโครงการของรัฐมากขึ้น ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสม ดังนั้น แนวคิดทางกฎหมายดังกล่าว จะเป็นแนวทางที่ทำให้ประชาชนทุกฝ่ายเข้าใจความสำคัญของการใช้และพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ได้มากขึ้นในอนาคต

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

แนวคิดว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing) เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ประกอบกับแนวคิดทางกฎหมายเพื่ออธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงกรณีโรงไฟฟ้า โดยยังคงรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ขณะเดียวกันเป็นแนวคิดที่จะคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเสมอภาคและมีส่วนร่วม แนวคิดทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำผลประโยชน์สาธารณะจากประชาชนทุกคนในประเทศ ทั้งที่ใช้ไฟฟ้าและที่ได้ประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้ามาจัดการในลักษณะต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างเหมาะสม

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาความหมาย และความสำคัญของแนวคิดว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing) ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้กับแนวคิดทางกฎหมาย

2) เพื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการผลประโยชน์สาธารณะ

3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการผลประโยชน์สาธารณะในลักษณะต่างๆ ให้แก่ชุมชนรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างเหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีขอบเขตในการศึกษา และวิเคราะห์ ข้อมูลทุติยภูมิ เอกสารที่เกี่ยวข้อง กฎ ระเบียบ และกฎหมายทั้งภายในและต่างประเทศที่ว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รวมถึงศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย และเพื่อนำมาเป็นแนวทางให้แก่รัฐสำหรับแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้จะใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานโดยเน้นวิธีการเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ประกาศ ระเบียบ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการในวารสารกฎหมาย คำพิพากษาของศาล วิทยานิพนธ์ บทความในวารสารและหนังสือพิมพ์ ข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและของต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่จริงซึ่งมีศักยภาพในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1) ทำให้ทราบถึงความหมาย และความสำคัญของการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้กับแนวคิดทางกฎหมาย

2) ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ

3) ทำให้ทราบถึงการนำแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์มาปรับใช้กับกรณีโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

4) ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในลักษณะต่างๆ ให้แก่ชุมชนรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างเหมาะสม

1.7 นิยามศัพท์

ในวิทยานิพนธ์นี้ คำต่อไปนี้มีความหมายดังนี้

“แนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ประกอบกับแนวคิดทางกฎหมายเพื่ออธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงกรณีโรงไฟฟ้า โดยยังคงรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ขณะเดียวกันเป็นแนวคิดที่จะคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเสมอภาคและมีส่วนร่วม

“ผลประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง ประโยชน์ของประชาชนโดยรวมที่ได้จากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และไม่ได้เป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

“ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน” หมายถึง ผลประโยชน์ด้านเศรษฐศาสตร์ที่ได้จากโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่น การได้รับหุ้นที่แบ่งให้กับครัวเรือนที่พักอาศัยและชุมชนโดยรอบโรงไฟฟ้า การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้า การยกเว้นภาษีบางประเภท เงินทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

“ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบไม่เป็นตัวเงิน” หมายถึง ผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่ได้จากโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นอกเหนือจากด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น สิทธิการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมด้านอาชีพ การจ้างงานโดยให้สิทธิคนในท้องถิ่นก่อน การประกันสุขภาพ ฯลฯ เป็นต้น

“ประชาชนและชุมชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” หมายถึง ประชาชนและชุมชนที่อยู่อาศัยในรอบรัศมีไม่เกินสิบกิโลเมตรจากที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์