สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 3

## หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ในบทนี้จะศึกษาและรวบรวมหลักกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในระดับสากลที่สำคัญ อันประกอบไปด้วยหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานนิวเคลียร์ หลักกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย และหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น จะมีทบวงการปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency หรือ IAEA) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่กำกับดูแล ซึ่งมีบทบาทด้านการส่งเสริมการใช้พลังงานนิวเคลียร์ทางสันติ ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 153 ประเทศ โดยประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2500 และมีความร่วมมืออันยาวนานกับ IAEA โดยมีหน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติและสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักที่ร่วมกันส่งเสริมความร่วมมือในการนำเทคโนโลยีนิวเคลียร์มาใช้ประโยชน์ในภาครัฐ สถาบันการศึกษาและภาคเอกชนของไทย ในการนำพลังงานนิวเคลียร์ไปใช้ประโยชน์นั้น ประเทศต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามหลักการดำเนินโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่ หลักการใช้ประโยชน์และหลักความปลอดภัย เพื่อนำมาป้องกันการเกิดอุบัติภัยทางนิวเคลียร์และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

นอกจากความเสี่ยงจากอุบัติภัยที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก็เป็นประเด็นปัญหาสำคัญซึ่งภาคประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบมักหยิบยกขึ้นมาต่อต้านการดำเนินการของภาครัฐที่ต้องการผลักดันให้เกิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายในประเทศนั้นๆ ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่ละแห่ง จำเป็นต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น สภาพแวดล้อมแต่เดิมอาจจะต้องถูกเปลี่ยนสภาพให้เป็นไปตามลักษณะการก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์และอาคารสาธารณูปโภคโดยรอบ เพื่อให้สามารถเดินเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าได้ตามต้องการ นอกจากนี้ เนื่องจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นการผลิตไฟฟ้าโดยใช้ความร้อนจึงจำเป็นต้องมีระบบระบายความร้อนด้วยน้ำเย็นหล่อเลี้ยงให้ระบบสามารถเย็นตัวลง โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ส่วนใหญ่จึงมักจะก่อสร้างในบริเวณติดแหล่งน้ำหรือติดทะเล สภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำก็จะได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งสัตว์น้ำ พืชพันธุ์บริเวณโดยรอบ และการประกอบอาชีพของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบบริเวณดังกล่าว

การศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งสามหลักการข้างต้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการทำให้ประชาชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้ามีความเชื่อมั่นว่ารัฐหรือเอกชนที่รับผิดชอบโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะดำเนินการให้เป็นไปหลักสากลที่มีองค์การระหว่างประเทศเข้ามากำกับดูแลและตรวจสอบอย่างเข้มงวด และจะสามารถนำไปใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสม

รวมถึงในการพิจารณาลักษณะของการจัดการผลประโยชน์สาธารณะสำหรับชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต่อไปได้

## 3.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์

การใช้ประโยชน์หลากหลายจากพลังงานนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency - IAEA) ให้ความสำคัญอย่างมาก แม้ว่าภารกิจหน้าที่ของทบวงการ IAEA จะเน้นไปทางด้านเทคนิคในการนำพลังงานนิวเคลียร์ไปใช้ในด้านต่างๆ ก็ตาม แต่ทบวงการ IAEA ยังได้เสนอแนะหลักการพื้นฐาน (Fundamental Principles) ไว้ว่า รัฐต่างๆ ที่ประสงค์จะใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ สมควรที่จะต้องมีการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานเพื่อการใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัยและยั่งยืน นอกจากนี้ การบัญญัติกฎหมายภายในรัฐของตนที่เกี่ยวกับนิวเคลียร์ จะต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญดังต่อไปนี้[1]

1. หลักความปลอดภัย (Safety Principle) ในทุกขั้นตอนของกิจกรรมที่เกี่ยวกับนิวเคลียร์หรืออยู่ภายในบริเวณใกล้เคียงจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยเสมอดีที่สุด โดยยึดหลักปลอดภัยไว้ก่อนในการทำงานให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด หรือไม่มีความเสี่ยงเลย

2. หลักความมั่นคง (Security Principle) การใช้พลังงานนิวเคลียร์ต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติเท่านั้น รัฐจะต้องมีกฎหมายลงโทษผู้ที่นำนิวเคลียร์ไปใช้ในทางที่ไม่สันติ และมีมาตรการใช้บังคับกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

3. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility Principle) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในส่วนที่ตนควบคุมหรือดูแลอยู่ อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการหรือผู้ได้รับใบอนุญาตนิวเคลียร์จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในขั้นแรก

4. หลักการอนุญาต (Permission Principle) กฎหมายนิวเคลียร์เป็นกฎหมายที่ต่างกับกฎหมายอื่นๆ เนื่องจากนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่อันตรายมากในสายตาของประชาชน และเป็นสิ่งที่ประชาชนกังวลเรื่องความปลอดภัยเป็นที่สุด ดังนั้น เรื่องการอนุญาตในแต่ละขั้นตอนจึงต้องนำมาเป็นหลักการ กฎหมายที่ดีจะต้องไม่อนุญาตครั้งเดียวแล้วทำได้ทุกขั้นตอน แต่ควรจะต้องมีการตรวจสอบก่อนอนุญาตหลายๆ ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็น “การให้อำนาจ (Authorization)” “การให้ใบอนุญาต (License)” “การให้ความเห็นชอบ (Permit)” “การให้การรับรอง (Certificate)” “การอนุมัติ (Approve)” เป็นต้น

---

[1] Stoiber, Baer, Pelzer and Tonhauser, Handbook on Nuclear Law, International Atomic Agency, 2003, p. 5 -10; อ้างใน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, รายงานวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า ก-154- ก-156.

5. หลักการควบคุมอย่างต่อเนื่อง (Continuous Control Principle) กฎหมายนิวเคลียร์ที่ดีจะต้องไม่นิ่งเฉยต่อความปลอดภัย เพราะอันตรายอาจเกิดขึ้นได้เมื่อประมาท ดังนั้น การเฝ้าระวังจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นไม่น้อยไปกว่าการให้การอนุญาตที่ต้องทำทุกขั้นทุกตอน

6. หลักการชดใช้เยียวยาความเสียหาย (Compensation Principle) ในกรณีที่กิจกรรมทางนิวเคลียร์ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น รัฐจะต้องมีกฎหมายเพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายเหล่านั้นได้รับการชดเชยอย่างรวดเร็วและเพียงพอ รวมทั้งต้องมีมาตรการต่างๆ เพื่อไม่ให้ความเสียหายได้ขยายวงกว้างขึ้นไป

7. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Principle) พลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานที่สามารถใช้ได้ยาวนาน หากผู้ใช้รู้จักการบริหารจัดการการใช้ แต่หากใช้อย่างไม่ระมัดระวังหรือขาดแผนการใช้ที่ดี พลังงานนิวเคลียร์ก็อาจไม่เหลือให้กับคนในยุคต่อไป ดังนั้นในเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเน้นการบริหารจัดการพลังงานนิวเคลียร์อย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งหลักนี้เป็นหลักเดียวกับที่ใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป

8. หลักการปฏิบัติตาม (Compliance Principle) พันธกรณีทั้งหลาย หลักนี้กำหนดให้รัฐทั้งหลายจะต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ ที่รัฐมีอยู่ในด้านนิวเคลียร์ไม่ว่าจะเป็นพันธกรณีในรูปของความตกลงระหว่างประเทศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศและปฏิบัติตามโดยไม่ฝ่าฝืนพันธกรณีเหล่านั้น

9. หลักความเป็นอิสระ (Independence Principle) ขององค์กรกำกับดูแลตามหลักนี้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความปลอดภัยจะต้องมีความเป็นอิสระซึ่งหมายถึง การไม่ถูกแทรกแซงการวินิจฉัยหรือการตัดสินในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลหรือองค์กรส่งเสริมพลังงานนิวเคลียร์

10. หลักความโปร่งใส (Transparency Principle) หลักการนี้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางนิวเคลียร์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ ผู้พัฒนา ผู้ใช้ หรือองค์กรกำกับดูแลจะต้องมีความโปร่งใสในข้อมูลทั้งหลายเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ปกปิดข้อมูลถึงอุบัติการณ์หรือความไม่ปกติของกิจกรรมที่เกี่ยวกับนิวเคลียร์อันจะมีผลกระทบต่อสุขอนามัยของมนุษย์ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม

11. หลักความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Co-operation Principle) เนื่องจากพลังงานนิวเคลียร์มีทั้งประโยชน์มหาศาลและโทษร้ายแรงส่งผลกระทบข้ามชาติ เทคโนโลยีนิวเคลียร์มีการพัฒนาเรื่องความปลอดภัยเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่นี้โดยตรง ดังนั้น รัฐทั้งหลายควรที่จะให้ความร่วมมือกันในการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในด้านความปลอดภัย หรือความร่วมมือทางอาญาในการนำตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับนิวเคลียร์มาลงโทษเพื่อไม่ให้มีการใช้นิวเคลียร์ไปในทางที่ไม่สันติ เป็นต้น

หลักการดังกล่าวทั้งหมดจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์มีความเป็นมาตรฐานสากลเช่นเดียวกันในทุกประเทศ และจะเป็นหลักการที่สำคัญที่รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำมาพิจารณาในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้เป็นไปตามหลักการสากลดังกล่าว อันจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนทุกฝ่ายต่อการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งในและนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักความปลอดภัย และหลักความรับผิดชอบต่อสังคมจะเป็นหลักการที่สำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากประชาชนเห็นว่ารัฐได้คำนึงและดำเนินการดังกล่าวแล้ว ก็จะเกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ และนำไปสู่การร่วมกันพิจารณาถึงการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะต่อไป

## 3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย

ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น หลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยนับเป็นพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency -IAEA) ที่ได้กำหนด "หลักการว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัย (Nuclear Safety)" ที่ปรากฏอยู่ในชุดมาตรฐานความปลอดภัยนิวเคลียร์ โดยแบ่งออกเป็น 5 หมวดสำคัญ[2] ได้แก่

1. หมวดความปลอดภัยทั่วไป

2. หมวดความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์

3. หมวดความปลอดภัยด้านการแพร่กระจายของรังสี

4. หมวดความปลอดภัยด้านการขนส่ง

5. หมวดความปลอดภัยด้านการกากนิวเคลียร์

อย่างไรก็ตาม มาตรฐานความปลอดภัยของ IAEA ดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ที่หลายประเทศได้นำไปใช้เป็นต้นแบบในการออกกฎหมายภายในของตน

---

[2] วัชรชัย จิรจินดากุล, โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์กับชุดมาตรฐานความปลอดภัยนิวเคลียร์ของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA Nuclear Safety Standard), วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 38 ฉบับที่ 2 , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 327 – 336.

นอกจากการแบ่งมาตรฐานความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์ตามหมวดความปลอดภัย 5 หมวดข้างต้นแล้ว มาตรฐานความปลอดภัยของทบวงการ IAEA (IAEA Safety Standard) ยังแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนหลักสำคัญ คือ หลักการพื้นฐานด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Fundamental) ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์ (Safety Requirements) และคู่มือด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์ (Safety Guide)

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเน้นเรื่องหลักการพื้นฐานด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์ เนื่องจากเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการนำไปพิจารณาประเด็นการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะความปลอดภัยในเรื่องนี้ มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับการคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากความเสี่ยงที่เกิดจากการแพร่กระจายรังสี และความปลอดภัยของส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง [3] โดยจะมีผลบังคับใช้กับทุกเรื่องตั้งแต่เริ่มดำเนินการ การวางแผน การติดตั้ง การออกแบบ การผลิต โครงสร้าง การจัดหา การดำเนินการ การขนถ่ายกากกัมมันตรังสี การกำจัดกากกัมมันตรังสี และการยกเลิกการดำเนินการด้วย นอกจากการคุ้มครองประชาชนจากการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว หลักการพื้นฐานดังกล่าวยังกำหนดมาตรการความปลอดภัยในเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง คือ (1) การควบคุมการแพร่กระจายรังสีไปยังประชาชนและการแพร่รังสีของวัตถุนิวเคลียร์ไปยังสิ่งแวดล้อม (2) การจำกัดหรือควบคุมสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่ความเสียหายต่อการควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และ (3) มาตรการบรรเทาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ต่างๆ [4]

สำหรับหลักการพื้นฐานด้านความปลอดภัยนั้นสามารถแยกเป็นหลักย่อยได้ทั้งหมด 10 หลักการ [5] ดังนี้

1. หลักความรับผิดชอบต่อความปลอดภัย (Responsibility for Safety) เป็นหลักที่กำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบสาธารณูปโภคของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือกิจกรรมใดๆ ก็ตามจะต้องมีความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยในความเสี่ยงที่อาจเกิดจากรังสีที่เป็นอันตรายต่อประชาชนได้

2. หลักบทบาทของรัฐบาล (Role of Government) เป็นการกำหนดให้รัฐบาลในประเทศที่ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะต้องวางกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความปลอดภัย ทั้งนี้ เน้นการดำเนินการจัดตั้งองค์กรความปลอดภัยนิวเคลียร์แห่งชาติ (Regulatory Body) ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และข้อกำหนดด้านความปลอดภัยที่สำคัญต่างๆ

---

[3] เรื่องเดียวกัน, 329.

[4] เรื่องเดียวกัน, 330.

[5] เรื่องเดียวกัน, 331 - 335 .

3. หลักการเป็นผู้นำและการบริหารจัดการเพื่อความปลอดภัย (Leadership and Management for Safety) เป็นการกำหนดให้การบริหารจัดการความปลอดภัยจะต้องอยู่ในระดับสูงสุดของหน่วยงาน กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องวางระบบการจัดการด้านความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพ โดยผสมผสานข้อกำหนดด้านความปลอดภัยทั้งด้านความสามารถของมนุษย์และด้านคุณภาพและความมั่นคงเข้าด้วยกัน

4. หลักข้อกำหนดเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกและกิจกรรม (Justification of Facilities and Activities) เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า สิ่งอำนวยความสะดวกทางนิวเคลียร์และกิจกรรมต่างๆ ที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายรังสีจะต้องนำมาพิจารณาและคำนึงถึงเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

5. หลักการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองอย่างสูงสุด (Optimization of Protection) เป็นการกำหนดให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยอย่างสูงสุดและอย่างสมเหตุสมผล ทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกทางนิวเคลียร์และกิจกรรมต่าง ๆ โดยจะต้องได้รับการพิจารณาระดับความปลอดภัยอย่างสูงสุดและโดยปราศจากข้อจำกัด ทั้งนี้ จะกระทำโดยพิจารณาว่าความเสี่ยงนั้นมีมากหรือน้อยทั้งในระดับปกติหรือมากกว่าปกติที่อาจก่อให้เกิดอันตรายนั้น

6. หลักข้อจำกัดความเสี่ยงที่อาจกระทบปัจเจกชน (Limitation of Risks to Individuals) เป็นหลักการที่รับรองว่ามาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาเกี่ยวกับการควบคุมความเสี่ยงของการแพร่กระจายรังสีนั้นจะเป็นการสร้างหลักประกันแก่ปัจเจกชนว่าจะไม่ได้รับความเสี่ยงที่เกินจะรับได้

7. หลักการคุ้มครองประชาชนทั้งปัจจุบันและอนาคต (Protection of Present and Future Generations) เป็นหลักประกันว่าประชาชนและสิ่งแวดล้อมทั้งรุ่นปัจจุบันและอนาคตจะต้องได้รับความปลอดภัยจากการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

8. หลักการป้องกันอุบัติเหตุ (Prevention of Accidents) เป็นหลักป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดจากกรณีต่าง ๆ ทั้งจากการไม่อาจควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ การป้องภัยพิบัติในระดับรุนแรง และการป้องกันความเสียหาย โดยการใช้มาตรการควบคุมแบบ “การป้องกันเชิงลึก (Defense in Depth)” โดยเป็นการผสมผสานมาตรการต่าง ๆ ทั้งการบริหารอย่างจริงจังในด้านความปลอดภัยและการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยในขั้นตอนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

9. หลักการเตรียมพร้อมและการรับมือกรณีฉุกเฉิน (Emergency Preparedness and Response) เป็นหลักการเตรียมการเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ โดยจัดให้มีการฝึกซ้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ อยู่เสมอ

10. หลักการดำเนินการคุ้มครองเพื่อลดความเสี่ยงอันเนื่องจากการแพร่กระจายรังสีที่มีอยู่หรือมิได้กำหนดไว้ก่อน (Protective Action to Reduce Existing or Unregulated Radiation Risks) เป็นหลักการวางมาตรการคุ้มครองในเหตุการณ์ที่มิได้คาดการณ์ไว้ก่อน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ เหตุการณ์ที่เกิดการแพร่กระจายรังสีโดยแหล่งธรรมชาติ เช่น การเกิดขึ้นของก๊าซบนชั้นผิวดิน เหตุการณ์ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ในอดีตที่ไม่ได้มีการควบคุม เช่น การทำเหมืองแร่ และเหตุการณ์ที่เกิดจากการดำเนินการป้องกัน

หลักการพื้นฐานด้านความปลอดภัยข้างต้น นับเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่จะเชื่อมโยงไปสู่การจัดตั้งองค์กรเฉพาะแห่งชาติ (National Regulatory Body) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม หลักการต่างๆ เหล่านี้ได้นำไปใช้เป็นหลักกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยเฉพาะกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยรัฐต่าง ๆ นิยมนำไปออกเป็นกฎหมายภายในหรืออย่างน้อยก็ใช้ในฐานะแนวทางปฏิบัติสากลที่จะต้องคำนึงถึงเมื่อต้องการดำเนินการ รวมถึงจะนำมาเป็นประเด็นสำคัญเพื่อพิจารณาถึงการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะต่อไปอีกด้วย ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหลักความรับผิดชอบต่อความปลอดภัย และหลักการคุ้มครองประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต จะเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากสามารถนำมาประกอบการพิจารณาประเด็นสำคัญสามด้าน คือ ด้านความปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้ากังวลว่าจะเกิดผลกระทบใดๆ ตามมา

### 3.3 หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สำหรับหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นผู้ศึกษาเลือกเฉพาะหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไปที่เกี่ยวข้อง คือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันและระมัดระวังไว้ล่วงหน้า และหลักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมมาอธิบายเพื่อเชื่อมโยงเนื้อหาเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ว่าหากต้องการดำเนินการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะอย่างเหมาะสมแล้ว จะต้องสร้างหลักประกันและคำนึงถึงผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อประชาชนเป็นสำคัญด้วย

กฎหมายสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นกฎหมายที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสาขาใหม่ของการศึกษาวิชานิติศาสตร์ แม้ว่าจะมีพัฒนาการมาประมาณสองทศวรรษ และมีนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับกฎหมายสาขาอื่น แต่ก็นับว่าได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากกระแสเรื่องสิ่งแวดล้อมถือเป็นกระแสที่ทั่วโลกต่างหันมาให้ความสนใจและใส่ใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและนับวันที่จะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ทำให้มนุษย์เริ่มตระหนักถึงความหายนะของโลก หากยังดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะตามมา การพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมจำต้องศึกษาในบริบทระดับระหว่างประเทศก่อน เพราะถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาโดยการนำมาปรับใช้ภายในแต่ละประเทศภายหลัง ดังเช่น ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนไปเข้าร่วมการประชุมสิ่งแวดล้อมระดับโลกก่อนที่จะออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมตามมาภายหลัง

การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น จำต้องพิจารณาถึงหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญด้วย เนื่องด้วยในทุกขั้นตอนของการดำเนินการโครงการ ตั้งแต่การเลือกสถานที่ตั้งจนถึงกระบวนการควบคุมการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์มีความเกี่ยวพันอย่างมากกับประเด็นสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนที่ดินให้เป็นไปตามการใช้ที่ดินของชาติ กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันทรัพย์สินตามธรรมชาติ อาทิ แหล่งน้ำที่ใช้ในการระบายความร้อน ผลกระทบต่ออาชีพและแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่าในหลายประเทศที่ภาครัฐต้องการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่มีการต่อต้านจากภาคประชาชนและนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลให้ภาครัฐยุติการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งส่วนหนึ่งก็อ้างหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาเป็นหลักการสำคัญในการฟ้องศาล และศาลในแต่ละประเทศก็มีคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกันไป

พัฒนาการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากขึ้นนับแต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง แต่ละประเทศในโลกต่างมุ่งพัฒนาประเทศทั้งด้านอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของตนอย่างมาก เพื่อให้สามารถก้าวพ้นความทุกข์ยากของประชาชนในประเทศที่ได้รับผลพวงที่เลวร้ายจากภาวะสงคราม จนเกิดคำว่า “การปฏิวัติอุตสาหกรรม” เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง การดำเนินการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวที่มีเป้าหมายอยู่ที่การแข่งขันเพื่อให้ได้ผลผลิตมากกว่า จึงทำทุกวิถีทางที่จะให้ธุรกิจของตนเจริญก้าวหน้ากว่าคู่แข่ง บางครั้งได้ดำเนินโดยไม่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยควันพิษ น้ำเสีย ทิ้งสารเคมีลงสู่พื้นที่สาธารณะ รวมถึงการเกิดภัยพิบัติที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ด้วยกันเอง นอกจากปัจจัยทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ละเลยความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ปัจจัยการพัฒนาเทคโนโลยีด้านต่างๆ ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

ประเทศต่างๆ ได้หันมาสนใจปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 19 จนเกิดเป็นความร่วมมือระดับโลกหลายครั้ง นับแต่ที่องค์การยูเนสโกได้จัดประชุมที่กรุงปารีสในปี ค.ศ. 1968

โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการพิจารณาหลักการขั้นพื้นฐานของวิทยาศาสตร์สำหรับการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรโลก แต่ที่ได้รับความสนใจจากนานาประเทศอย่างมาก นั่นคือ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน และนำไปสู่การจัดทำปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration 1992) นับว่าเป็นข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญและเป็นรากฐานการพัฒนาการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลก อย่างไรก็ตาม ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกยังทวีความรุนแรงและเกิดวิกฤติการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่างๆ มากมาย จนในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมนานาชาติขึ้นอีกครั้ง ภายใต้หัวข้อที่ว่า การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Conference on Environment and Development) หรือที่รู้จักกันว่า "Earth Summit" และก่อเกิดการลงนามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992)[6] ซึ่งนับว่าเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเวลาต่อมา

การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) นับเป็นการประชุมครั้งแรกที่กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำเนินการพัฒนาให้ครอบคลุม 3 ประเด็นหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่ประชุมได้รับรองเอกสารสำคัญฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการระดับโลกที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม การดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศต่างๆ เกี่ยวข้องในสองเรื่องสำคัญในแผนปฏิบัติการ 21 นี้ คือ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรเพื่อคุ้มครองชั้นบรรยากาศของโลก ซึ่งในเรื่องนี้ ประเทศต่าง ๆ จะต้องปรับปรุงระบบพลังงานที่เป็นอยู่ให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน รวมถึงมีการพัฒนาแหล่งพลังงานคืนรูปและพลังงานใหม่ และให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงระบบพลังงานที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น[7] โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงมีสำคัญในการลดการปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศได้ ซึ่งแตกต่างจากโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงฟอสซิลที่ก่อให้เกิดการสะสมของก๊าซเรือนกระจกและทำให้เกิดอันตรายต่อสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมโดยรวม

---

[6] อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 13 - 14.

[7] กรมควบคุมมลพิษ, แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. [ออนไลน์], 8 สิงหาคม 2556. แหล่งที่มา http://infofile.pcd.go.th/mgt/Agenda21.pdf?CFID=56506728&CFTOKEN=67887039

หลักสำคัญอีกประการหนึ่งในแผนปฏิบัติการ 21 ที่เกี่ยวข้อง คือ การจัดการกากกัมมันตรังสี (Managing Radioactive Wastes) ประเทศต่าง ๆ ควรร่วมมือกับองค์การระหว่างที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการเพื่อลดปริมาณและกำจัดกากกัมมันตรังสี การวางแผนอย่างเหมาะสมในการจัดการกากกัมมันตรังสีที่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมและมีความปลอดภัย การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลการปฏิบัติในเรื่องการเคลื่อนย้ายกากกัมมันตรังสีข้ามแดน การห้ามไม่ให้จัดเก็บ รวบรวม หรือกำจัดกากกัมมันตรังสีใกล้กับชายฝั่งทะเล ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมถึงประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ที่มีโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควรได้รับความช่วยเหลือในด้านการเงินและการฝึกอบรมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว [8]

จากการศึกษาหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไปที่พัฒนามาจากกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น ในการพัฒนาและดำเนินการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอดีต ทั้งรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องก็จะต้องนำหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบการดำเนินการเป็นสำคัญด้วย ทั้งนี้ อาจนำหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไปมาปรับใช้ให้เหมาะสมก็เป็นได้ โดยถือว่าการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ถือเป็นการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐจำต้องคำนึงประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญด้วย และนอกจากการส่งผลกระทบภายในรัฐแล้ว การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในรัฐใดรัฐหนึ่ง อาจส่งผลกระทบแก่รัฐอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงได้ ดังนั้น รัฐนั้นจึงต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ 3 หลักด้วยกัน อันได้แก่ หลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (Principle of Good Neighborliness) หลักความปลอดภัย (Safety Principle) และหลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม (Equitable Uses of Natural Resources Principle)[9] ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาหลักสำคัญทั้งสามประการอย่างละเอียดแล้ว มีความแตกต่างในการนำไปปรับใช้กับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยหลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี และหลักความปลอดภัย จะเป็นหลักการสำคัญในขั้นตอนการเดินเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู หรือดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างเต็มรูปแบบ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงตามมาหากเกิดอุบัติเหตุอันอาจกลายเป็นประเด็นพิพาทระหว่างรัฐใกล้เคียงก็เป็นได้ สำหรับหลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมนั้น นับว่าเป็นหลักการที่รัฐที่จะดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ หลักการนี้จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชนยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้รับทราบว่า รัฐเคารพหลักการนี้อย่างมากในการดำเนินการ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่จะไม่มี หรืออาจมีน้อย และรัฐอาจหาทางตอบแทนและเยียวยาในสิ่งที่ประชาชนต้องเสียไปอย่างเหมาะสม

---

[8] เรื่องเดียวกัน

[9] อาภาศรี เจริญศรีสกุล, กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ใช้กับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทยสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง และปฏิบัติการ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554, หน้า 17.

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะกรณีโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น สามารถพิจารณาจากหลักสำคัญสองหลักข้างต้น ได้แก่ หลักการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะหมายถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ เนื่องจากการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะใดๆ ก็ควรที่จะต้องคำนึงถึงว่าชุมชนที่อยู่ในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ไม่ว่าระยะเวลาจะเปลี่ยนแปลงไป หรือเกิดเหตุการณ์รบกวนความเป็นปกติสุขของชุมชนประการใด แต่ชุมชนก็สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนนั่นเอง นอกจากนี้ หลักความปลอดภัยก็จะเป็นหลักการสำคัญในการนำมาใช้เพื่อสร้างการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมด้วย แน่นอนว่าชุมชนที่ตั้งอยู่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต่างตกอยู่บนความเสี่ยงทั้งชีวิต ทรัพย์สิน ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่างๆ และเพื่อให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนเกิดประสิทธิผล รัฐจะต้องเข้าไปควบคุมและกำกับดูแลความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างมาก โดยเฉพาะการนำหลักการป้องกันและระมัดระวังล่วงหน้ามาใช้ ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทั้งภายในรัฐ หรือกลายเป็นมลพิษข้ามพรมแดน อันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่ไม่สามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้าจึงถือเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะนำมาประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของไทยในอนาคตต่อไป

### 3.3.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Principle)

ในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น จำต้องอาศัยปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ เป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อทำให้โครงการสามารถดำเนินการได้จริง และอาจส่งให้เกิดผลกระทบต่อทั้งสิ่งแวดล้อมและมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น รัฐจะต้องทำหน้าที่ประการใดๆ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่เลวร้ายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่เกี่ยวข้อง หลักการสิ่งแวดล้อมประการหนึ่งที่ถือเป็นหลักการที่ทั่วโลกเห็นตรงกันว่าจะทำให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมอยู่ด้วยกันอย่างปกติสุข นั่นคือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development ที่มาของหลักการนี้มาจากการประชุมพิเศษของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อ ค.ศ. 1997 ที่เห็นชอบให้ประเทศสมาชิกยอมรับแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 ตามมติที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ค.ศ. 1992 หลักการนี้มีสาระสำคัญคือ ให้รัฐทุกรัฐแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรม เพื่อจะได้ดำรงสิ่งแวดล้อมให้แก่คนรุ่นนี้ และคนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ต่อไป (Intergeneration Equity)[10]

---

[10] เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ในการศึกษาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้ถ่องแท้ จะต้องทำความเข้าใจกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย เนื่องจากทั้งสองหลักการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน[11] "การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)" จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำมาใช้เพื่อดูแลรักษาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และต้องพึ่งพาอาศัยสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา เมื่อใดก็ตามที่สิ่งแวดล้อมเกิดปัญหาจากมลพิษต่างๆ มนุษย์จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นการสร้างเครื่องมือป้องกันสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินการ และจนสิ้นสุดโครงการหรือกิจกรรม นอกจากนั้น รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ต้องสร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชนในด้านต่างๆ ที่จะนำไปเป็นปัจจัยในการคิดวิเคราะห์และมีส่วนร่วมในเรื่องนั้นๆ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและครบถ้วนแก่ประชาชน ไปจนถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ และทำหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ในการติดตามประเมินผล ควบคุม ตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ

อย่างไรก็ตาม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในหลักการข้อที่ 10 ซึ่งระบุว่า "การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้อง ในระดับประเทศทุกคนจะเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านวัตถุอันตราย และกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชนได้ตามความเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและจูงใจให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำข้อมูลไว้อย่างกว้างขวาง การเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการทางศาล และฝ่ายบริหาร อันประกอบไปด้วยการแก้ไขและเยียวยาเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้"[12]

ในปัจจุบัน รัฐดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาในหลายด้าน และมีความพยายามให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีอยู่ตลอดเวลา การพัฒนานี้จะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับคำว่า

---

[11] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 29-44.

[12] The Rio Declaration on Environment and Development Principle 10 "Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided."

"ทรัพยากรธรรมชาติ" เนื่องจากการพัฒนานั้นย่อมต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา ในยุคสมัยที่การพัฒนาเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว จึงพบว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับความเสียหายอย่างหนัก เมื่อทรัพยากรทางธรรมชาติได้รับความเสียหาย จึงส่งผลกระทบมาสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อชีวิตของมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 3.3.1.1 นิยามและความสำคัญต่อโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development: SD) นับว่าเป็นหลักของการพัฒนารูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในขณะที่มนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปจำนวนมาก และยังทำลายจนไม่สามารถกลับมาดีดังเดิมด้วย ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมความหมายของ "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" หรือ "การพัฒนาที่ยั่งยืน" ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ในหลายลักษณะ ดังนี้

คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Commission on Environment and Development) ให้ความหมายของ "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" ว่าหมายถึง "การพัฒนาที่สนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องยอมลดความสามารถของพวกเขาในการที่จะสนองความต้องการของพวกเขาเอง" (Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs)[13]

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ตั้งข้อสังเกตว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (Integrated) กล่าวคือ การทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) ซึ่งหมายความว่าองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือ มีดุลยภาพ (Balance)[14] นอกจากนี้ท่านยังกล่าวว่า ตัวรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็คือ "การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ"[15] นั่นเอง

ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่า "เป็นการพัฒนาที่มีการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องที่ทุกกระบวนการของการพัฒนา และจะผนวกเอาการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าไปควบคู่ด้วยอยู่ตลอดเวลา โดยมีเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาที่ให้คงไว้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และความสะอาดของสิ่งแวดล้อม และชนรุ่นปัจจุบัน

---

[13] คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด, กรุงเทพฯ : บริษัท ที คิว พี จำกัด, 2552, หน้า 245.

[14] พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนธัช, 2543, หน้า 68.

[15] เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

ได้ใช้อย่างเพียงพอ และคงมีเหลือไว้สำหรับชนในอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์ดังเช่นคนในยุคปัจจุบันได้ใช้กัน"[16]

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม กล่าวว่า"การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ ความสมดุลระหว่างการพัฒนา (Development) กับสิ่งแวดล้อม (Environment) หรือการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การแต่งงานระหว่างเศรษฐกิจ (Economy) กับนิเวศวิทยา (Ecology) นั่นเอง"[17]

สรุปได้ว่า "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" หมายถึง การสร้างความเจริญก้าวหน้า โดยคำนึงถึงความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่ได้ต่อต้านการพัฒนา หรือความเจริญเติบโตในด้านเศรษฐกิจ แต่กลับส่งเสริมให้การพัฒนาหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความมั่นคงและมีความต่อเนื่องมากขึ้น ความมั่นคงและความต่อเนื่องดังกล่าวจะเกิดได้จากการสร้างฐานทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตให้มีความมั่นคงเสียก่อน หลักง่ายๆ ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็คือ การพัฒนาที่เกิดขึ้นต้องตั้งอยู่บนความไม่เห็นแก่ตัว ต้องรู้จักเผื่อแผ่ไปยังคนรุ่นอนาคตด้วยนั่นเอง

นอกจากความหมายของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนข้างต้นแล้ว ยังมีแนวคิดเชิงปรัชญา 2 แนวคิดที่สามารถนำมาปรับใช้กับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เป็นอย่างดี นั่นคือ แนวคิดที่เห็นว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง กับแนวคิดที่เห็นว่าธรรมชาติเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้[18]

1. มนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง (Anthropocentric Philosophy) เมื่อมนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ หรือตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์เป็นสำคัญ การดำเนินการเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน เป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทั้งหลาย ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การพัฒนาสำหรับแนวคิดนี้จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ การอนุรักษ์ (Conservation) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource Use Efficiency) และมีการจัดการที่ดี (Good Management) ผู้ที่ยึดถือแนวปรัชญานี้ คือ กลุ่มนักนิเวศวิทยาแนวตื้น (Shallow Ecologist) แนวปรัชญานี้พบได้ในความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อ 1 ระบุว่า "มนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มนุษย์มีสิทธิในความอุดมสมบูรณ์และชีวิตที่ยั่งยืนในการประนีประนอมกับธรรมชาติ (Human beings are at the center of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature)"

---

[16] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 7.

[17] คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด, หน้า 245-246.

[18] เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

2. ธรรมชาติเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง (Bio-centric Philosophy) แนวคิดนี้ต่างจากแนวคิดแรก เพราะมนุษย์ไม่ได้เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง แต่มนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของธรรมชาติ การดำเนินการใดๆ มีขึ้นเพื่อการรักษาดุลยภาพของธรรมชาติ หลักการสำคัญของแนวคิดนี้ คือ มนุษย์กับสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกนี้มีชีวิตอยู่รวมกันในรูปแบบของประชาคมธรรมชาติ และเป็นระบบนิเวศที่มีการเกื้อกูลซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา หากส่วนใดของระบบนิเวศที่มีการเกื้อกูลกันอยู่นี้ถูกทำลายไป ส่วนอื่นๆ ก็จะได้รับผลกระทบไปด้วยเช่นกัน มนุษย์ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติจึงไม่มีสิทธิเข้าไปทำลายดุลยภาพของธรรมชาติ ผู้ที่ยึดถือแนวทางเช่นนี้จะมีวิธีการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่เด็ดขาดและเคร่งครัด จนอาจจะถึงขั้นรุนแรงในบางกลุ่ม กลุ่มที่มีแนวทางเช่นนี้ เรียกว่า กลุ่มนิเวศวิทยาแนวลึก (Deep Ecologist)

แนวคิดเรื่องธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง หรืออาจเรียกว่า "สิทธิของธรรมชาติ (Right of Nature)" นี้ เริ่มต้นจากการศึกษาในด้านปรัชญาธรรมชาติ (Environmental Philosophy) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาขาวิชาจริยศาสตร์ธรรมชาติ (Environmental Ethics) จุดเริ่มแนวคิดเรื่องนี้ศาสตราจารย์อัลโต นีโพลด์ (Aldo Lepold : ค.ศ.1887 - 1984) ซึ่งท่านเป็นศาสตราจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน (Wisconsin University) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เขียนหนังสือเรื่อง "A Sand County Almanac, and sketches here and there (สำนักพิมพ์ Oxford, 1949)" ซึ่งเป็นหนังสือที่กล่าวย้อนไปถึงปรัชญาเรื่อง "จริยธรรมในที่ดิน (Land Ethic)" ซึ่งแนวความคิดนี้กล่าวว่า ธรรมชาติต่าง ๆ ที่ประกอบไปด้วยสัตว์ น้ำ ดิน ทำให้เกิดสังคมของสิ่งมีชีวิตขึ้น (Biotic Community : Life Community) มนุษย์ไม่ได้ถือว่าเป็นสัตว์ผู้ที่มีเสื้อผ้าอาภรณ์สวมใส่เท่านั้น แต่เมื่อเปรียบเทียบในองค์ความรู้ในเรื่องสังคมของสิ่งมีชีวิตแล้ว มนุษย์ถือเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งเท่านั้น และควรดำรงอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติ ต่อมาจากแนวคิดด้านศีลธรรมที่ว่า "มนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentrism : Anthropocentrism)" ได้พัฒนามาเป็นแนวคิดด้านศีลธรรมที่ว่า "ความสมดุลของระบบนิเวศน์ (Ecological egalitarianism)" หรือ "สิ่งมีชีวิตทุกชนิดมีความสำคัญ (Biocentrism)" ซึ่งเชื่อว่าแก่นกลางของธรรมชาติประกอบไปด้วยการอยู่ร่วมกันของสิ่งไม่มีชีวิตและสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เช่น พืชหรือสัตว์ โดยมนุษย์เป็นส่วนประกอบหนึ่งของทั้งหมดด้วย และพัฒนาต่อมาถึงแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับข้างต้น คือ แนวคิดด้านศีลธรรมที่ว่า "มนุษย์ไม่ได้เป็นศูนย์กลาง (Anti - anthropocentrism)" อันเป็นช่วงเริ่มต้นของแนวคิดทฤษฎีในเรื่องสิทธิของธรรมชาติ ซึ่งได้ยอมรับกันว่าธรรมชาติมีสิทธิในลักษณะเดียวกันกับสิทธิของมนุษย์ ดังนั้น ธรรมชาติควรได้รับรองสิทธิของตัวมันเองด้วยเช่นกัน[19]

แนวคิดทางปรัชญาทั้งสองแนวคิดนี้ไม่ได้ปฏิเสธการพัฒนาอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการมองจากคนละมุมกัน กล่าวคือ กลุ่มแรกมองว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นไป

---

[19] สำนักงานศาลปกครอง. เอกสารการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม: ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย. กรุงเทพฯ: 2553, หน้า 328.

เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ เพราะมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง แต่แนวคิดที่สองมองว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของธรรมชาติเอง เพราะธรรมชาติต่างหากคือศูนย์กลางของทุกสิ่ง

แนวคิดทางปรัชญาของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กล่าวมานั้น นำมาสู่แนวทางในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ [20] คือ

*ระดับที่ 1* การพัฒนาของระบบทุนนิยมแบบตลาดเสรีแนวเก่า (Treadmill) เป็นแนวทางที่ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมอย่างใด คำนึงถึงตัวเองแต่เพียงอย่างเดียว มุ่งแสวงหาแต่ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เท่านั้น เป็นตัวอย่างของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน พวกนี้จัดเป็นพวกที่ไม่มีสีเขียวอยู่เลย (Without Green)

*ระดับที่ 2* การพัฒนาตามแนวทางของระบบทุนนิยม (Weak Sustainable Development) เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยังมุ่งหาประโยชน์ให้แก่ตนเองเป็นสำคัญอยู่ แต่เริ่มมีความตระหนักถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นมาบ้าง เรียกได้ว่าเริ่มมีแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่บ้าง ตามชื่อภาษาอังกฤษ คือ เป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบอ่อน พวกนี้จัดเป็นกลุ่มสีเขียวอ่อน (Light Green)

*ระดับที่ 3* การพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าผลประโยชน์ตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ (Strong Sustainable Development) แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าแนวทางที่ 2 ขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง สำหรับระดับนี้ประเด็นทางสิ่งแวดล้อมได้รับความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เป็นระดับที่มีจิตสำนึกตระหนักคุณค่าในทางสิ่งแวดล้อมเข้มแข็งมากขึ้น นับเป็นแนวทางในระดับที่เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดเป็นพวกสีเขียว (Green)

*ระดับที่ 4* รูปแบบในอุดมคติของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Ideal Model of Sustainable Development) แนวทางนี้จะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เรียกว่าเป็นแบบสุดโต่ง ถึงขนาดยอมสละชีวิตเพื่อพิทักษ์รักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งเป็นกลุ่มที่หาได้ยากมาก ด้วยเหตุนี้จึงเรียกว่าเป็นรูปแบบในอุดมคติ การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงสมบูรณ์ที่สุดสำหรับระดับนี้ พวกนี้จัดเป็นสีเขียวเข้ม (Dark Green)

---

[20] คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด,หน้า 13-14.

เห็นได้ว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสำคัญอย่างมากในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ในระดับสากล สะท้อนออกมาทางข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับด้วยกันที่ชัดเจน คือ ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972) และปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่มีความสัมพันธ์ต่อพัฒนาการของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สำคัญ คือ คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ WCED ที่พยายามผลักดันให้เกิดข้อบังคับในระดับสากลที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน[21]

สำหรับประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ เริ่มจากการเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีระดับสากล คือ การเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (CSD) ในระดับประเทศได้มีการตั้ง "คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน" (National Council for Sustainable Development : NCSD) ซึ่งตามโครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ NCSD มีภารกิจในการจัดทำกลยุทธ์ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สรุปว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสำคัญในทางสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นหลักการที่สร้างความสมดุลให้กับการพัฒนาที่ต้องดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นหลักการที่สร้างความมั่นคงให้กับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนั้น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังเป็นที่มาสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสัมพันธ์และเป็นพื้นฐานแนวคิดของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งหากปรับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชนกับกรณีโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยแล้ว พบว่ายังขาดความชัดเจน แม้ว่าจะมีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายประการก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง รวมถึงไม่ครอบคลุมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมด้วย โดยเฉพาะอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยไม่สามารถบรรลุผลได้ คือ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ รัฐจึงควรดำเนินการเรื่องนี้เป็นประการแรก ก่อนที่จะสร้างระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ การเลือกสถานที่ตั้ง การออกแบบการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในโรงไฟฟ้า ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะต้องมีระดับและรูปแบบที่แตกต่างกันอย่างเหมาะสมด้วย เช่น ในการเลือกที่ตั้งควรใช้ระดับ

---

[21] World Commission on Environment and Development, Our Common Future, (New York, Oxford Press, 1987), p.332

การสร้างความร่วมมือกับประชาชน การออกแบบโรงไฟฟ้าฯ และการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ควรใช้ระดับการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น [22]

### 3.3.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับหลักการหนึ่ง และศาลในหลายประเทศมักนำหลักการนี้มาปรับใช้ในการออกคำสั่งและคำพิพากษาเพื่อตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ หลักการนี้เป็นหลักการที่เน้นว่า ในกรณีที่อาจเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนให้มามีสภาพเหมือนเดิมได้ องค์กรที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะรัฐจะต้องดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้น โดยจะอ้างว่าความเสียหายดังกล่าวยังขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่จะพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนไม่ได้ และไม่สามารถยกเหตุผลแห่งความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Uncertainly) มาใช้เป็นข้อแก้ตัวเพื่อยกเว้นหรือผ่อนผันความผิดที่ไม่ยอมดำเนินมาตรการใดๆ เพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าวได้

หลักการป้องกันล่วงหน้านี้ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เห็นว่าจะเป็นการป้องกันปัญหาในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ควรกระทำควบคู่กับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ได้ปรากฏข้อความที่เกี่ยวกับหลักการดังกล่าวในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ในบทที่ 15 ที่กล่าวว่า “เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม รัฐพึงกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมตามความสามารถ (In order to protect the Environment, the Precautionary approach shall be widely applied by States according to their capability)” ซึ่งเป็นหลักที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินมาตรการตามความสามารถของแต่ละรัฐเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายจนไม่สามารถกลับมาสู่สภาพเดิมได้ ทั้งนี้ โดยไม่จำต้องพิจารณาถึงหลักความคุ้มทุน (Cost-Effective Measures) และไม่ต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนแน่นอนมาสนับสนุน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินการมาตรการระมัดระวังและป้องกันเป็นการล่วงหน้าเอาไว้แม้ว่าเหตุการณ์ที่อาจเกิดความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม โดยไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่พิสูจน์หรือยืนยันสาเหตุหรือผลของสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน [23]

---

[22] ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษากรณีดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 289 - 290.

[23] อาภาศรี เจริญศรีสกุล, กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ใช้กับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทยสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง และปฏิบัติการ, หน้า 28.

หลักการป้องกันล่วงหน้านี้นับว่ามีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะได้ ปรากฏในอนุสัญญาหลายฉบับที่แสดงให้เห็นว่ารัฐจะต้องมีกฎหมายและนโยบายเพื่อป้องกันมิให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ ทั้งนี้จะต้องคำนึงทั้งกฎหมายภายในประเทศและระหว่างประเทศประกอบกันด้วย

### 3.3.2.1 นิยามและความสำคัญต่อโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ปิติเทพ อยู่ยืนยง ได้กล่าวถึง หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ว่า "เป็นหลักในการเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งมีสาเหตุจากผลกระทบที่รุนแรงและขาดความแน่นอนในทางวิทยาศาสตร์ที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทุกเหตุการณ์ได้ เช่น การที่มนุษย์ไม่สามารถคาดเดาหรือพยากรณ์เหตุการณ์ทางธรรมชาติได้แม่นยำทุกเหตุการณ์ได้ เป็นต้น" [24]

ดร.วรรณภา ติระสังขะ ได้อธิบายความหมายของหลักป้องกันล่วงหน้าว่า "หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม"[25]

ความสัมพันธ์ของหลักการป้องกันล่วงหน้ากับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น สามารถนำไปใช้ได้เกือบทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจการ ตั้งแต่การเลือกสถานที่ไปจนถึงขั้นตอนเปิดเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หลักการนี้จึงเป็นเหมือนการป้องกัน ควบคุม และจำกัดกิจกรรมที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ทุกกรณี นอกจากการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่อาจเกิดขึ้นแล้ว หลักการนี้ยังนำมาใช้เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่นั้นๆ อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษ ซึ่งได้แก่ การปล่อยก๊าซเรือนกระจก และมลพิษทางน้ำจากการระบายความร้อนของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ซึ่งถือว่าเป็นความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (Uncertain Risk) ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่สิ่งแวดล้อม รัฐจึงต้องมีการควบคุมการปล่อยมลพิษจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งทางอากาศและทางน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ใกล้เคียงแหล่งน้ำ บริเวณทะเล โดยจะต้องเป็นไปตามหลักการป้องกันล่วงหน้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วยเช่นกัน สรุปแล้ว การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ใดๆ จะต้องนำหลักการป้องกันล่วงหน้า

---

[24] ปิติเทพ อยู่ยืนยง, หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ใช้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันภาวะน้ำท่วม, http://www.midnightuniv.org/หลักกม-สิ่งแวดล้อมพื้นฐาน

[25] วรรณภา ติระสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อม อ้างใน กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 2 – 6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 9.

ทั้งในกรณีปกติ คือ การควบคุมมลพิษทางอากาศและน้ำ กับกรณีฉุกเฉิน คือ การเกิดวิกฤติการณ์นิวเคลียร์ ตามที่อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 ได้กำหนดไว้

วิธีการสำคัญที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักการนี้ คือ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยรัฐจะประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ว่าจะเกิดกับสุขภาพ วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เพื่อกำหนดมาตรการบรรเทา ลด หรือขจัดผลกระทบนั้น รวมถึงความเสี่ยงต่างๆ อันอาจมีผลต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระบวนการศึกษาตามหลักป้องกันล่วงหน้าเพื่อคาดการณ์ถึงกระทบที่อาจเกิดต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านกายภาพ ชีวภาพ ระบบนิเวศ คุณภาพชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต สามารถนำมาเป็นพื้นฐานที่สำคัญให้รัฐตัดสินใจใดๆ ทั้งในขั้นตอนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และการพิจารณาถึงรูปแบบ ลักษณะที่เหมาะสมในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลไปถึงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและสร้างความสงบสุขในสังคมได้ ซึ่งหมายถึงหลักการนี้เป็นเครื่องมือไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

หลักการป้องกันล่วงหน้า ในรูปแบบของการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม จะเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ และการจัดผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เนื่องจากการดำเนินโครงการดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ทั้งจากภัยธรรมชาติและภัยอันเกิดจากการดำเนินการของมนุษย์ หากรัฐดำเนินการตามหลักการป้องกันล่วงหน้าอย่างถูกต้อง เคร่งครัด ตามหลักสากล และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ และยอมรับการจัดการผลประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

### 3.3.3 หลักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Responsibility)

ประชาชนทุกคนในสังคมต่างได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงรัฐเองก็ได้รับผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน โดยนับแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทุกประเทศต่างเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศตน ทำให้มีแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากมาย และหลายครั้งพบว่า การแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหามลพิษและส่งผลกระทบทั้งในวงกว้างและวงแคบ ทำให้มนุษย์ต้องประสบชะตากรรมที่เลวร้ายหลายครั้ง

หลักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ จึงเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์ตระหนักว่าตนก็มีหน้าที่ดูแล รักษา และรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันทุกคน

หลักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ อาจศึกษาได้จากการจัดการปัญหาโดยใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และบรรษัทภิบาล (Cooperate Social Responsibility หรือ CSR) ซึ่งมาจากหลักการที่รัฐมีสัญญาประชาคมต่อประชาชนว่าจะทำการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนผ่านทางการจัดบริการสาธารณะต่างๆเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ซึ่งรวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง การวางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบนหลักการธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักการบริหารรัฐกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยปราศจากการกำหนดมาตรการบรรเทาและเยียวยาผลกระทบมารองรับ รวมถึงส่งเสริมให้บริษัทดำเนินกิจการบนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ไม่สร้างผลกำไรโดยผลักภาระและความเสียหายไปสู่ไปสังคม

นอกจากนี้ ประชาชนทุกคนก็ต้องมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแบบกลุ่ม (Class action) หรือการฟ้องโดยประชาชน (Citizen Suit) ในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิได้มีผลเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรงสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ และช่วยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มักเป็นกลุ่มคนชายขอบซึ่งไม่มีความสามารถในการเรียกร้องสิทธิทางกฎหมายได้มากนัก และยังเป็นการกระตุ้นภาคประชาชน โดยมีช่องทางสื่อสาธารณะรูปแบบต่างๆ เพื่อนำเสนอข้อมูลการทำงานและสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเชื่อมโยงถึงกันได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยสรุป การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนเป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

หลักความรับชอบต่อสิ่งแวดล้อมนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการแบ่งปันประโยชน์สาธารณะ จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า รัฐและประชาชนทุกคนจะต้องร่วมกันดูแล รักษา และรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อประชาชนทุกคนในประเทศต่างมีความต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อตอบสนองการดำเนินกิจกรรมต่าง ในชีวิตประจำวันของตน ซึ่งการได้มาซึ่งไฟฟ้าจะต้องการก่อสร้างโรงไฟฟ้าและมีประชาชนส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม การรับภาระทั้งความเสี่ยงต่อความปลอดภัยและการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว ซึ่งไม่ใช่ว่าจะได้เพียงผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่มาจากการแบ่งปันเท่านั้น การได้รับการแบ่งปัน

ผลประโยชน์สาธารณะนี้ ส่วนหนึ่งก็เป็นการชดเชยหรือเยียวยาในการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมดั้งเดิม ซึ่งทั้งรัฐและประชาชนทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันด้วย

ในบทที่ 3 นี้ ได้นำเสนอหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อันสามารถนำมาพิจารณาการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งความหมายและความสำคัญของหลักกฎหมายกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์ หลักกฎหมายด้านความปลอดภัย และหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งพบว่า นอกจากหลักการใช้ประโยชน์ หลักความปลอดภัยแล้ว หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการป้องกันล่วงหน้า นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่จะนำมาใช้พิจารณาเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะกรณีผู้มีส่วนได้เสียกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และหลักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ก็ถือเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐจะต้องนำมาพิจารณาเป็นพิเศษ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจะละเลย โดยไม่คำนึงถึงหลักการนี้ไม่ได้ นอกจากนี้ การดำเนินการตามแนวทาง ที่ IAEA กำหนดในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่กำกับดูแลเรื่องนี้โดยตรง ก็เป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ จะต้องนำไปพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 เพื่อทำให้การพิจารณาแนวทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่อย่างใด ดังนั้น หลักการสากลจะเป็นตัวแบบที่สำคัญที่จะต้องนำมาวางกรอบให้รัฐสร้างกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป