



สถานการณ์ของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

สถานการณ์ของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศในภาพรวม โดยสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น พบว่าแหล่งพลังงานในประเทศมีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ มีพลังงานทางเลือกจากพลังงานชีวภาพ พลังงานน้ำ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ ซึ่งถือได้ว่าปัจจุบันระบบผลิตไฟฟ้าได้ใช้ก๊าซธรรมชาติมากที่สุดถึงร้อยละ 70 ของกำลังผลิตทั้งหมด หากในอนาคตมีการขาดแคลนก๊าซธรรมชาติอาจทำให้กำลังในการผลิตไฟฟ้าไม่เพียงพอ ดังนั้น พลังงานนิวเคลียร์จึงเป็นพลังงานทางเลือกอย่างหนึ่งที่หน่วยงานรัฐด้านพลังงานหันมาให้ความสนใจ และศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินการมากขึ้น แต่ที่ผ่านมาพบว่าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยไม่มีความต่อเนื่อง และเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสของโลกและการเมืองภายในประเทศ ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จทั้งที่ภาครัฐได้เตรียมการล่วงหน้ามากกว่า 30 ปี อุปสรรคประการหนึ่งที่สำคัญนั้นคือการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายที่เหมาะสมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนรอบโรงไฟฟ้า ทำให้ไม่มีการสร้างแรงจูงใจเท่าที่ควร

ในบทนี้จะเป็นการศึกษานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยว่ามีสถานการณ์อย่างไร รวมถึงมีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบ มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมต่อไป

5.1 ความเป็นมาของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

การแสวงหาแหล่งพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยที่แหล่งพลังงานที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าภายในประเทศ อาทิ พลังน้ำ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และถ่านหิน มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับพลังงานหมุนเวียน หรือพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานความร้อนใต้พิภพ และพลังงานชีวมวล ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างกว้างขวาง พลังงานนิวเคลียร์จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่รัฐบาลไทยในหลายสมัยให้ความสำคัญ จุดเริ่มต้นที่สำคัญคือ ในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลไทยได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการเกี่ยวกับพลังงานปรมาณู” เพื่อทำหน้าที่ปรึกษาหารือและประสานงานกับคณะทูตของโครงการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติของสหรัฐอเมริกา และเพื่อเสนอแนะรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการริเริ่มดำเนินงานด้านการใช้ประโยชน์จากพลังงานปรมาณูขึ้นในประเทศ โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มอบเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูและห้องปฏิบัติการต่างๆ เพื่อให้ประเทศไทยได้ใช้ศึกษา ภายหลังจากการหารือครั้งนั้น จึงได้มีการลงนามในเอกสาร “ความตกลงสำหรับการร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับการใช้พลังงานปรมาณูทางพลเรือน” ต่อมา “คณะกรรมการ

เกี่ยวกับพลังงานปรมาณู” ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ” และภายหลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกทบวงพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2503¹ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้รัฐบาลได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพลังงานปรมาณู” ขึ้น เพื่อเจรจาหรือกับคณะทูตโครงการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีการลงนามความร่วมมือกับประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ความยินยอมให้ประเทศไทยเข้าซื้อวัสดุนิวเคลียร์พิเศษเพื่อนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู ต่อมารัฐบาลไทยได้ยื่นสัตยาบันรับรองธรรมนูญของทบวงพลังงานระหว่างประเทศ และได้มีการก่อสร้างอาคารเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูขึ้น

ต่อมา รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 เพื่อเป็นกฎหมายพื้นฐานในการพัฒนาและใช้พลังงานปรมาณูในประเทศไทย โดยกำหนดให้มีมาตรฐานและมาตรการควบคุมความปลอดภัย ให้มีการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ และจัดตั้งสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (พ.ป.ส.) ขึ้น เพื่อดำเนินการตามมติคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ โดยมีฐานะเทียบเท่ากรม ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี² และเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2504 สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติสามารถเดินเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัยได้เป็นครั้งแรก จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นในการวิจัยและพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์เพื่อการพัฒนาประเทศของไทยในยุคแรก ปัจจุบันสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติอยู่ในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นอกจากการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2519 เริ่มมีแนวคิดก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย โดยกำหนดให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ขนาด 600 เมกะวัตต์ ที่อ่าวไผ่ อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี แต่ได้มีการคัดค้านจากประชาชน ทำให้รัฐบาลตัดสินใจล้มเลิกโครงการไป จนเมื่อพ.ศ. 2538 รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัยได้กำหนดแผนการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ นับว่าเป็นการนำนโยบายพลังงานนิวเคลียร์กลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง โดยมีรัฐบาลชุดต่าง ๆ นำประเด็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาพิจารณาในวาระต่าง ๆ ตามมา

5.2 นโยบายพลังงานของไทยที่เกี่ยวข้องกับพลังงานนิวเคลียร์

¹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, บทเรียนจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในญี่ปุ่น, หน้า 137.

² สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติได้มีการย้ายสังกัดไปยังกระทรวงหลายกระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2504 - 2506) กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ. 2506 - 2515) กระทรวงอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2515 - 2522) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน (พ.ศ. 2522 - 2535) และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน)

ในการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์เพื่อให้เป็นพลังงานของชาติได้อย่างแท้จริงและยั่งยืนนั้น ต้องมีระบบการบริหารจัดการด้านบุคลากร ด้านการวิจัยและพัฒนา ด้านความปลอดภัย ด้านการประสานงานระหว่างประเทศ และด้านการงบประมาณที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล ในปี พ.ศ. 2527 – 2531 สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานพลังงานแห่งชาติ (ปัจจุบัน คือกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความช่วยเหลือทางวิชาการจากทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมด้านเศรษฐศาสตร์ของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ พบว่า หากความต้องการไฟฟ้าเพิ่มขึ้นปีละ ร้อยละ 6 จะมีความเหมาะสมในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่จะนำไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาใช้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป ด้วยเหตุผลดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จึงได้กำหนดโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้เป็นครั้งแรก ตามแนวทางการพัฒนาพลังงานในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหาพลังงานให้เพียงพอับความต้องการของประเทศ และเพื่อให้มีความมั่นคงทางพลังงานในราคาที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยจะต้องกำหนดให้มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยีและความปลอดภัย อีกทั้งจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ และสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนด้วย³

ต่อมา ในพ.ศ. 2535 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยความช่วยเหลือจากบริษัทไฟฟ้าญี่ปุ่น ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจเบื้องต้นของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยสรุปว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป ทำให้ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.)⁴ จึงบรรจุโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในแผนพัฒนา

³ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, บทเรียนจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในญี่ปุ่น, หน้า 141.

⁴ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีองค์ประกอบ คือ ประธานกรรมการ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองประธานกรรมการ ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และกรรมการ ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ มาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(3) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) ซึ่งต่อมากลางปี พ.ศ.2535 ได้วางแผนและกำหนดให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาด 1,000 เมกะวัตต์ จำนวน 2 โรง ในปี พ.ศ. 2549 และให้มีการศึกษาเตรียมการล่วงหน้าก่อนการตัดสินใจสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเรื่องความเหมาะสมด้านเศรษฐศาสตร์ ความปลอดภัย การกำกับดูแล และการจัดเตรียมบุคลากร ตลอดจนการสร้างความยอมรับจากประชาชน⁵ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและปัญหาการลดค่าเงินบาทในช่วง พ.ศ. 2538 - 2540 ทำให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด

จนเมื่อพ.ศ. 2550 รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีสุรนัย จุลานนท์ได้เห็นชอบให้ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อีกครั้ง โดยมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) จัดทำแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งประกอบด้วยแผนงานหลัก 2 แผนคือ (1) แผนงานการดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Nuclear Power Utility Planning) และ (2) แผนงานโครงสร้างพื้นฐานโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Nuclear Power Infrastructure Planning) นอกจากนี้แผนงานหลักแล้ว แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานฯ ประกอบด้วยแผนย่อย 6 แผน ได้แก่ (1) แผนงานด้านระบบกฎหมาย ระบบกำกับและข้อผูกพันระหว่างประเทศ (2) แผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ (3) แผนงานด้านการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนากำลังคน (4) แผนงานด้านความปลอดภัยและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (5) แผนงานด้านการสื่อสารสาธารณะ และการยอมรับของประชาชน (6) แผนงานด้านการเตรียมการจัดตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานดังกล่าว คณะกรรมการได้อนุมัติจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานเพื่อเตรียมการจัดตั้งโครงการพื้นฐานพลังงานนิวเคลียร์” โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและให้ความเห็นชอบโครงการตามแผนการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ การกลั่นกรองและพิจารณาทบทวนปรับปรุงแผน การกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแทนคณะกรรมการได้ตามความเหมาะสม การจัดทำรายงานความคืบหน้าของการดำเนินงานตามแผนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติทราบ⁶

(4) ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 144 - 145.

สำหรับขั้นตอนสำคัญของแผนงานโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Milestones for Nuclear Power Program Implementation) ที่กำหนดไว้ในเบื้องต้น ประกอบด้วย ⁷

ระยะที่ 1 ปี 2550 เตรียมการขั้นต้น

ระยะที่ 2 ปี 2551-2553 เตรียมเริ่มโครงการ

ระยะที่ 3 ปี 2554-2556 ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ระยะที่ 4 ปี 2557-2562 ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ระยะที่ 5 ปี 2563-2564 เดินเครื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ต่อมา เมื่อเกิดอุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่าไดอิจิที่ประเทศญี่ปุ่น ในเบื้องต้นรัฐบาลไทยตัดสินใจเลื่อนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกไปอีกสามปี จากแผนเดิมที่โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โรงแรกจะเริ่มผลิตกระแสไฟฟ้าเข้าระบบในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเลื่อนออกไปเป็นปี พ.ศ. 2566 โดยมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2555 - 2573 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 คือ ให้เลื่อนกำหนดโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกไปเพื่อเข้าระบบได้อย่างแท้จริงในปี พ.ศ. 2569 - 2570

5.3 กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย

แม้ว่าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยจะยังไม่เริ่มดำเนินการ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ก็พบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยเฉพาะการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในเชิงสันติ ได้ดำเนินการมากกว่า 50 ปี แล้ว ดังนั้นพลังงานนิวเคลียร์ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยแต่อย่างใด แต่ความรู้ต่อสาธารณะอาจยังอยู่ในวงจำกัด ส่วนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เอง จากข้อมูลข้างต้นก็ทำให้เห็นว่า รัฐบาลของประเทศไทยในหลายสมัยได้พยายามผลักดันให้โครงการประสบความสำเร็จ แต่ด้วยปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ทำให้โครงการไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ประเด็นการขาดความพร้อมทางกฎหมายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เหมาะสมเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ เมื่อปี พ.ศ. 2550 - 2551 สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจึงมอบหมายให้ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ร่วมกับคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาวิจัยโครงการเรื่อง การศึกษาจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้น

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ และการกำกับและประกอบกิจการพลังงาน เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการกล่าวถึงกองทุนพัฒนาไฟฟ้า และกองทุนสิ่งแวดล้อมตามลำดับแล้ว พบว่ามีประเด็นสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการพิจารณามาตรการทางกฎหมายในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยได้ดังนี้

5.3.1 พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 นับว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า การใช้พลังงานปรมาณูหรือพลังงานนิวเคลียร์เพื่อประโยชน์ในทางสันติเป็นความจำเป็น และสมควรส่งเสริมเพื่อการพัฒนาประเทศ และการนำมาใช้ดังกล่าวจำเป็นต้องมีการควบคุมให้การใช้ประโยชน์เป็นไปตามหลักวิชาและความปลอดภัย กฎหมายฉบับนี้นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการพลังงานปรมาณูของประเทศไทย

หากในอนาคตจะมีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าว ถือว่าเป็นการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และเป็นไปในทางสันติ ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 นี้ด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบไปด้วย 24 มาตรา โดยมีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับคำนิยามของพลังงานปรมาณู และชื่อเรียกทางเทคนิคต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากวัสดุนิวเคลียร์ โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะนั้น ยังไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดกรอบการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อประโยชน์ในทางสันติว่าเป็นความจำเป็น และสมควรที่จะส่งเสริมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติควบคุมการใช้พลังงานปรมาณูในทางสันติให้เป็นไปตามหลักวิชาและมีความปลอดภัย พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งในปี พ.ศ. 2508 โดยการกำหนดหลักการควบคุมการใช้ประโยชน์จากรังสีเอ็กซ์ และให้มีคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติให้ชัดเจนขึ้น และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการด้วย⁸

⁸ โปรดดูใน พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2508 ทั้งนี้ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติโดยกร่าง พ.ร.บ.พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2508 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายกำกับดูแลรังสีนิวเคลียร์ในประเทศที่สอดคล้องกับปัจจุบันมากกว่าในอดีต และให้ครอบคลุมถึงการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตไฟฟ้าด้วย ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

5.3.2 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าทุกประเภท โดยเฉพาะการกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบาย และแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานรวมทั้งกำกับดูแล ประสานงานและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านพลังงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านนโยบายและการบริหารพลังงานของประเทศมีเอกภาพและประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมอบหมาย

พระราชบัญญัตินี้มีจำนวน 14 มาตรา โดยมีเนื้อหาสำคัญ ประกอบด้วย บทนิยามของพลังงานในลักษณะต่าง ๆ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาตินี้จะมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็รวมถึงพลังงานนิวเคลียร์ ที่ถือเป็นพลังงานสิ้นเปลืองตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดด้วย⁹

หากพิจารณาพระราชบัญญัตินี้กับกรณีการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว พบว่า มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดลักษณะการจัดการผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสม กล่าวคือ คณะกรรมการฯ จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศได้¹⁰ ทั้งนี้

⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า พลังงานสิ้นเปลืองหมายความว่า พลังงานที่ได้จากถ่านหิน หินน้ำมัน ทรายน้ำมัน น้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ และนิวเคลียร์ เป็นต้น"

¹⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- (3) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- (4) ประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะ ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นสำคัญ หากมีการดำเนินการอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว การทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติก็จะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้แนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะเป็นไปอย่างเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยหากจะมีกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในอนาคต อาจกระทำได้ในรูปแบบของการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการออกกฎหมายใหม่ เฉพาะกรณีของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

5.3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

หากพิจารณาตามหลักการป้องกันล่วงหน้าที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 นับว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในหมวด 3 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในส่วนของกรการทำ EIA และในหมวด 4 เรื่องการควบคุมมลพิษในส่วนของกรกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งสามารถนำทั้งสองเรื่องมาปรับใช้กับกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้เป็นอย่างดี เช่น การประกาศให้โรงไฟฟ้าต้องถูกควบคุมมลพิษ การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงไฟฟ้าที่สร้างใหม่ การประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ รวมทั้งมาตรการทางปกครองอื่นๆ เช่น การให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถเข้าไปตรวจค้นโรงไฟฟ้าได้เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ เป็นต้น

นอกจากการต้องทำ EIA ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 แล้ว โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นโครงการที่เข้าข่ายโครงการที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงตามความหมายของมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่ออนุวัติการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้ออก “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552” และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 ธันวาคม 2552¹¹ ซึ่งรวมถึงโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ด้วย

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 188 ง วันที่ 29 ธันวาคม 2552

ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงฉบับข้างต้นเป็นการกำหนดแนวทางในการจัดทำรายงาน EIA แต่ยังไม่ได้ระบุประเภทและขนาดโครงการที่จะต้องจัดทำรายงาน EIA แต่อย่างใด ทำให้ต่อมา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้ออก “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2553” ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2553 เป็นต้นไป¹² โดยในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกขนาด ซึ่งอยู่ในประเภทโครงการ หรือกิจการที่ 11.4 ของกลุ่มโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน จะต้องจัดทำรายงาน EIA ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคสอง ทั้งในชั้นขออนุญาตก่อสร้าง หรือชั้นขออนุญาตประกอบกิจการ แล้วแต่กรณี

5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยมักเลื่อนโครงการออกไปไม่เป็นไปตามแผนที่รัฐบาลกำหนด และมีการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าแห่งชาติที่พึ่งพาพลังงานชนิดอื่นทดแทนเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแหล่งพลังงานอื่นจะสามารถเป็นแหล่งพลังงานหลักอยู่อีกหลายปี แต่เมื่อปริมาณการใช้ไฟฟ้าในอนาคตสูงขึ้นเรื่อยๆ ความมั่นคงทางพลังงานของไทยจึงมีความเสี่ยงอย่างมาก ภาครัฐจึงพยายามผลักดันการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในการช่วยแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม การพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศพบว่ามีอุปสรรคสำคัญสองด้าน คือ ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ความชอบธรรม และความเสมอภาคในสังคม กับปัญหาเกี่ยวกับนโยบายและการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ความชอบธรรม ความเสมอภาคในสังคม

ปัญหาและอุปสรรคกลุ่มนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นประเด็นที่มีความเปราะบางต่อการก่อให้เกิดความขัดแย้งและการต่อต้านจากภาคประชาชน ปัญหาและอุปสรรคในด้านนี้ ประกอบไปด้วย องค์ประกอบสองด้านได้แก่ ปัญหาการกระจายตัวของผลประโยชน์และความเหลื่อมล้ำในสังคม กับปัญหาด้านกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.4.1.1 ปัญหาการกระจายตัวของผลประโยชน์และความเหลื่อมล้ำในสังคม

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 104 ง วันที่ 31 สิงหาคม 2553

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และผลกระทบด้านต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ง่าย แต่จะมีความขัดแย้งจากโครงการมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับการกระจายตัวของการแบ่งสรรผลประโยชน์และผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้ได้รับผลกระทบ ที่ผ่านมา การสร้างโรงไฟฟ้าไม่ว่าประเภทใดในประเทศไทยก่อให้เกิดความขัดแย้งมากมาย ปัจจัยสำคัญก็เนื่องมาจากการกระจายผลประโยชน์และผลกระทบที่ไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร¹³ ในส่วนที่เป็นผลประโยชน์นั้น มักเป็นขององค์กรหรือบุคคลภายนอกชุมชนที่เป็นเจ้าของโครงการ หรือเป็นนายทุน โดยอ้างว่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ กรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ ผู้ได้รับผลประโยชน์อ้างว่าเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงาน ทั้งด้านคุณภาพและต้นทุนทางพลังงานที่ดี และกล่าวว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะกระจายตัวไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศ ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็อ้างว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” ที่ว่านั้น เป็นภาพลวงตาที่นำมาสร้างความชอบธรรมให้แก่โครงการ¹⁴ และทำให้เชื่อว่าจะต้องสร้างความมั่นคงทางพลังงานโดยการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามที่ได้รับผลประโยชน์กล่าวอ้าง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าข้อเท็จจริงและความรับรู้ของทั้งสองฝ่ายมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าแต่ละฝ่ายจะใช้ชุดข้อมูลใดมาสนับสนุนความเห็นของตน การอ้างผลประโยชน์สาธารณะโดยไม่มีการวิเคราะห์ถึงผู้ได้รับผลกระทบและขาดการกระจายตัวของผลประโยชน์จากการเกิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทำให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์รวมทั้งโรงไฟฟ้าทุกประเภทในประเทศไทยประสบปัญหาเรื่อยมา

ที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักดำเนินการโดยอธิบายหลักการและเหตุผลของโครงการสร้างโรงไฟฟ้าในประเทศด้วยเหตุผลว่ามีความจำเป็นและสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้ประเทศเท่านั้น แต่ไม่กล่าวถึงผลประโยชน์ของโครงการว่าตัวโครงการเองนั้นมีผลประโยชน์แท้จริงอย่างไร หรือกล่าวเพียงแต่ว่าจะได้ประโยชน์ในภาพรวมอย่างไร ไม่มีการวิเคราะห์ให้เห็นภาพอย่างชัดเจนว่ากลุ่มเฉพาะกลุ่มใดที่จะได้ประโยชน์ กำลังไฟฟ้าที่ผลิตได้จะนำไปตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มอุตสาหกรรมกลุ่มใด กล่าวโดยง่ายนั่นคือ หากรัฐจะสร้างก็จะสร้างเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญแม้ว่าขาดการวิเคราะห์เชิงลึกก็ตาม

5.4.1.2 ปัญหาด้านกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทยก็เช่นกัน ได้หยุดชะงักไปพร้อมกับการหยุดแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ก็ยังคงมิได้ปรับปรุงให้ทันสมัย ดังนั้น องค์ความรู้หลักการต่างๆ ทางกฎหมายในประเทศไทยปัจจุบันจึงยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ขาดการโต้เถียงหรือ

¹³ เดชรัต สุขกำเนิด และ ศุภกิจ นันทะวรการ, กรณีศึกษา ความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการทางด้านพลังงานของประเทศไทย, ธรรมภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2544, หน้า 233.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 237.

สัมมนากันในเชิงวิชาการของกฎหมายทำให้ความรู้ความเข้าใจยังไม่ลึกซึ้งมากนัก¹⁵ จึงทำให้การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์สำหรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยไม่ก้าวหน้า นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในยังไม่มี ความเข้มแข็งและประสบปัญหาในทางปฏิบัติ

การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยพบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ขาดการประสานงานเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนเกี่ยวกับการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ที่ตั้งไว้ ทั้งกระทรวงพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานคณะกรรมการประกอบกิจการพลังงาน ฯลฯ ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการทำงาน การทำงานทุกครั้งยังยึดติดกับระบบการเมืองและระบบราชการอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังถือว่าไม่ประสบความสำเร็จ รวมถึงกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและศูนย์วิจัยนิวเคลียร์ซึ่ง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันตินั้น ยังขาดบทบาทและอำนาจของตนในการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านพลังงานนิวเคลียร์ทั้งในด้านเทคโนโลยีและบุคลากรภายในประเทศ เพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในอนาคต¹⁶

5.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายและการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากปัญหาและอุปสรรคด้านสังคมเป็นปัญหาใหญ่แล้ว นโยบายนิวเคลียร์ที่ไม่มีความต่อเนื่อง และประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง นับเป็นปัญหาสำคัญส่งผลกระทบต่อกรยอมรับของประชาชน รวมทั้งทำให้ไม่เชื่อมั่นการดำเนินการใด ๆ ของรัฐว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนใดกันแน่ ปัญหาในลักษณะประกอบไปด้วย

5.4.2.1 ปัญหาด้านนโยบายการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์

นโยบายพลังงานแห่งชาติของไทยไม่มีความต่อเนื่อง ประกอบกับการที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง และเมื่อการเมืองเปลี่ยนนโยบายด้านต่างๆ ก็เปลี่ยนไปด้วย ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายก็ขึ้นอยู่กับกระแสสังคมด้วยทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการไปในทิศทางที่ชัดเจน ดังนั้น รัฐควรให้ความสำคัญในการพิจารณาและกำหนดนโยบาย

¹⁵ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, รายงานวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์, หน้า n-153.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160 -161.

การใช้พลังงานนิวเคลียร์ให้มีความชัดเจน รวมทั้งสนับสนุนการวิจัยเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติและดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ของประเทศ นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญด้านนโยบายการศึกษาเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งแม้ว่าท้ายที่สุดแล้วจะไม่มีการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็ตาม แต่ปัจจุบันนี้ก็มีการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ในด้านอื่น ๆ เช่น ทางการแพทย์ และเกษตรกรรม เป็นต้น¹⁷

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยขาดแผนการพัฒนาบุคลากรและพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ที่ชัดเจน และขาดการสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ให้ประชาชนทราบและเข้าใจ รวมถึงให้ประชาชนเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงผลดีและผลเสียของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ เพื่อเป็นพื้นฐานประกอบการให้เหตุผลในการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ต่อไป และหากรัฐบาลไทยตัดสินใจที่จะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว จะต้องสร้างความมั่นใจในเรื่องความปลอดภัยให้แก่ประชาชนทั้งในเรื่องของตัวโรงไฟฟ้า การควบคุมการเดินเครื่อง และการจัดการกากกัมมันตรังสี ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละกลุ่มในประเทศจะได้รับด้วย ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการสร้างความเข้าใจในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะกับกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

5.4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในปัจจุบัน รัฐบาลกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ชัดเจน ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้รองรับการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้แล้ว แต่ไม่ได้กำหนดระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้เป็นประเด็นละเอียดอ่อนในความรู้สึกของประชาชน ดังนั้น รัฐควรกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยในเบื้องต้นจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าต้องการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่ ซึ่งจะเป็นการเริ่มต้นของการดำเนินโครงการ¹⁸ ซึ่งที่ผ่านมา ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากแผนการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนรอบพื้นที่เป้าหมายการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกมาต่อต้าน และยกเหตุผลว่ารัฐและหน่วยงานรับผิดชอบไม่ได้ให้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้า หรือการตัดสินใจใด ๆ ในการเลือกพื้นที่ตั้งแต่อย่างใด

¹⁷ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, บทเรียนจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในญี่ปุ่น. หน้า 161.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

สำหรับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปในปัจจุบันนั้น ในขณะนี้ยังไม่แน่ชัดว่า ประชาชนจะยอมรับการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตไฟฟ้าหรือไม่ ซึ่งรัฐขาดความพยายามในการทำให้สังคมไทยมีความรู้เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ และร่วมกันพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าได้อย่างมั่นคง อีกทั้ง การวางโครงการประชาสัมพันธ์ และการคาดการณ์เพื่อให้ประชาชนยอมรับการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า ต้องดำเนินการตามสภาพการเปลี่ยนแปลงการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก กับจะต้องพิจารณาเงื่อนไขประเด็นทางสิ่งแวดล้อมเป็นเกณฑ์ เมื่อความต้องการพลังงานเพิ่มขึ้น แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าจึงจำเป็นต้องใช้เชื้อเพลิงหลายประเภทด้วย ซึ่งในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องพึ่งพาพลังงานนิวเคลียร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย พบว่า ประชาชนคนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้า รัฐบาลไทยขาดการส่งเสริมให้ประชาชนได้เกิดความรู้ ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อีกทั้งไม่ได้ชี้แจงให้เห็นว่าพลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานทางเลือกและพลังงานทดแทนที่สำคัญที่จะทำให้ประเทศพัฒนามากขึ้นในอนาคตได้ นอกจากนี้ สังคมไทยยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ ไม่มีหลักสูตรการศึกษาด้านนิวเคลียร์โดยเฉพาะ ขาดการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ให้มีความรู้เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ รัฐบาลดำเนินการให้ประชาชนเข้าใจถึงการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าใจในลักษณะที่เรียกว่า “ความเสียหายที่ยอมรับได้” เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้อะไรจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ มีการสร้างอาชีพให้กับประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ สร้างรายได้ ลดภาษีท้องถิ่น ได้รับค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินในอัตราที่สูง เป็นต้น รวมถึงประชาชนไม่มีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง¹⁹

ในบทที่ 5 นี้ได้นำเสนอสถานการณ์ของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความเป็นมาของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยเพื่อให้เห็นภาพว่าได้มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาานาน แต่ด้วยนโยบายภาครัฐที่ไม่ชัดเจนทำให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและใช้พลังงานนิวเคลียร์ภายในประเทศยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร มีเพียงพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง แต่ยังไม่พบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยตรง ซึ่งเป็นโครงการที่แตกต่างจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐประเภทต่าง ๆ และจากการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมายด้านพลังงาน และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพบว่าได้มีการบัญญัติหลักการบางประการอันอาจนำไปสู่การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะได้

¹⁹ ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษากรณีดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย. หน้า 290 - 291.

ปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่สมบูรณ์ การขาดนโยบายรัฐที่ชัดเจน หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ประสานงานกัน และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ล้วนแต่เป็นโจทย์ใหญ่สำหรับรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอันเกิดจากการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ระหว่างสามภาคส่วนสำคัญ คือ ภาครัฐ ประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้า และประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ สิ่งหนึ่งที่จะทำให้เกิดความชอบธรรมจากการดำเนินการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ คือ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ