

บทที่ 7

บทวิเคราะห์

จากข้อมูลที่ได้รวบรวมไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า นอกจากปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยอาจจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญแล้ว ยังพบปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ได้รับประโยชน์กับผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่อาจเกิดขึ้น แม้ว่ารัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพยายามดำเนินการทั้งด้านนโยบายและกฎหมายเพื่อสร้างการยอมรับของประชาชนในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ตาม และแม้ว่ารัฐได้ใช้งบประมาณจำนวนมากในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่สาธารณะก็ตาม

สำหรับปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายนั้นพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยตรงทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการควบคุมเรื่องความปลอดภัย และยังมีกฎหมายในเชิงสังคมเกี่ยวกับการลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกลุ่มได้ประโยชน์และประชาชนกลุ่มเสียประโยชน์ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมก่อนที่จะดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ต่อไป ทั้งนี้ ตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นที่โดดเด่นเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจากผู้ใช้ไฟฟ้าไปสู่ประชาชนที่อยู่อาศัยรอบพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้าที่ต้องรับภาระความเสี่ยงและผลกระทบด้านต่าง ๆ จะเป็นตัวแบบที่ดีสำหรับประเทศไทยหากต้องการพัฒนาแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องของญี่ปุ่นมีความชัดเจนทุกขั้นตอนเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ ตั้งแต่ที่มาแหล่งทุน การจัดการอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค และการนำผลประโยชน์สาธารณะไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง ดังนั้น หากจะต้องดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างจริงจังแล้ว ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า นอกจากที่รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยเฉพาะหลักความปลอดภัยและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญแล้ว การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชนทุกฝ่ายโดยการนำเครื่องมือตามหลักการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่ได้ศึกษาไว้ในตอนต้นของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาใช้สร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการอยู่ร่วมกันในสังคมต่อไป ภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญของการบริการสาธารณะ ที่ให้รัฐสามารถดำเนินกิจการสาธารณะอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บริการแก่ประชาชน พร้อมกับสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคให้เกิดขึ้นกับชุมชนรอบโรงไฟฟ้าในฐานะที่เป็นผู้เสียผลประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

การนำเอาแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะมาใช้ตามเหตุผลข้างต้น จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับโครงการโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ด้วย ทั้งนี้ ผลการวิจัยของคณะผู้วิจัยโครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ชัดเจนเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะด้าน เศรษฐศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็น การให้หุ้นแก่ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าในแต่ละหลังคาเรือน การให้หุ้นแก่ชุมชนที่อยู่บริเวณรอบโรงไฟฟ้า การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าแก่ประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า การให้เงินสนับสนุนการทำงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับโรงไฟฟ้า หรือการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมอาชีพ หรือเพิ่มสวัสดิการสังคม เป็นต้น โดยมีลักษณะที่แตกต่างอย่างชัดเจนจากการดำเนินการในลักษณะเดิมที่เป็นลักษณะกองทุนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในปัจจุบัน ซึ่งพบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การใช้เงินตามกองทุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันของประเทศไทย พบว่า ลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัย ๆ นั้น อาจมีบทบัญญัติกฎหมายรองรับการดำเนินการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 แต่จะต้องอาศัยการตีความเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้เขียนถึงประเด็นบางเรื่อง ซึ่งได้แก่ ประเด็นของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการกำหนดมาตรการใด ๆ ในการสร้างให้เกิดความมั่นคงและความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าได้โดยให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนรอบโรงไฟฟ้า ประเด็นการตีความความหมายของคำว่า “ชุมชน” ที่จะได้รับหุ้นชุมชน ประเด็นผู้ได้รับสิทธิประโยชน์การได้รับส่วนลดค่าไฟฟ้าที่จำกัดเฉพาะผู้ใช้พลังงาน ผู้รับใบอนุญาต และผู้ด้อยโอกาส โดยไม่มีการระบุถึงประชาชนรอบโรงไฟฟ้า และชุมชนท้องถิ่นไว้ ประเด็นการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนจากการที่โรงไฟฟ้าให้เงินสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเด็นการตีความความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” ที่จะสามารถเข้ามาลงทุนร่วมกับโรงไฟฟ้า

ผู้ศึกษาเห็นว่าหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง หลักเศรษฐศาสตร์ การนำเอาปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในสังคมไทย และตัวแบบกฎหมายของต่างประเทศมาประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดและลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐสามารถอ้างหลักความเสมอภาค และหลักบริการสาธารณะเป็นพื้นฐานในการอธิบายให้ทั้งกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ยอมเสียผลประโยชน์ของตนบางประการ เพื่อมอบให้กลุ่มผู้เสียสละจากการได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้า โดยจะต้องพิจารณาด้วยว่า ลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะนั้นจะต้องมีระดับที่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่มากน้อยเพียงใด รัฐจะต้องเลือกใช้ให้ถูกต้องและเหมาะสม ผู้ศึกษาเห็นว่า การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะแต่ละรูปแบบ จะต้องมีการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งด้านเนื้อหาและการปฏิบัติ อันจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน แต่หาก

ดำเนินการในลักษณะนโยบายของรัฐแล้ว จะทำให้ขาดความต่อเนื่องในทางปฏิบัติ และอาจส่งผลให้การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่ประสบความสำเร็จในที่สุด

จากผลการวิเคราะห์ที่เห็นว่าแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จะสามารถเป็นทางออกที่ดีประการหนึ่งในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ประเทศได้ ทั้งนี้ ตัวแบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ นับว่าเป็นตัวแบบที่ดีอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของทั้งสองประเทศประสบความสำเร็จ รวมถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็บัญญัติหลักการหลายประการที่สร้างความรับผิดชอบทั้งต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์นโยบายและกฎหมายด้านพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย พบว่ายังเป็นอุปสรรคสำคัญ ทั้งในด้านนโยบายภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์จึงหยุดชะงักและไม่มีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถรองรับและตอบสนองการใช้พลังงานนิวเคลียร์ที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดสรรผลประโยชน์ที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยในลักษณะ “กองทุน” ประเภทต่าง ๆ แล้ว พบว่าไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของคำว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ” ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 และกองทุนและหลักประกันที่รัฐสร้างขึ้นก็มีปัญหาทั้งในการบริหารและการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมาก

แนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมไทยในอนาคต ไม่เพียงจำกัดแค่กรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่สามารถนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่จากงานวิจัยของคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้แบ่งออกเป็น 6 เรื่องสำคัญ คือ (1) การให้หุ้นแก่ประชาชนโดยรอบโรงไฟฟ้าในแต่ละหลังคาเรือน (2) การให้หุ้นแก่ชุมชนที่อยู่บริเวณรอบโรงไฟฟ้า (3) การให้ส่วนลดค่าไฟฟ้าแก่ประชาชนที่อยู่รอบโรงไฟฟ้า (4) การให้เงินทุนสนับสนุนการทำงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับโรงไฟฟ้า และ (6) รูปแบบอื่นที่มีใช้ตัวเงิน ซึ่งจะเป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษาจะนำเสนอรายละเอียดของแนวคิดทางกฎหมายการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในบทที่ 8 ต่อไป